



C E S P A

Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina

ISSN 1853-7073

Redistribución de fondos a través del IAPI ¿qué dicen las cuentas?

Julio Ruiz

DOCUMENTO DE TRABAJO Nro. 28

Octubre 2011

Av. Córdoba 2122
2do. Piso, Departamentos Pedagógicos
(C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel.: 54-11-4370-6183 – E-mail: dircespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa>
www.blogdelcespa.blogspot.com

INTRODUCCIÓN

Una consecuencia de la crisis de 1930 y de la Segunda Guerra Mundial fue la desarticulación del comercio internacional. Argentina, como un país periférico, comerciaba principalmente con los países desarrollados, los cuales en ese momento se encontraban en guerra. En consecuencia no era fácil innovar en materia de exportaciones, ni era fácil cobrar las exportaciones aunque fueran tradicionales. Pero la importación de bienes manufacturados, sean de consumo o intermedios, se volvió mucho más difícil. Como consecuencia, una importante masa de recursos, que antes se destinaban a la importación, se destina al mercado interno. Este cambio de destino genera una mayor capacidad de pago local, que a su vez genera una mayor demanda de bienes de todo tipo en general y de bienes de consumo en particular. Es decir, se genera un círculo virtuoso de reinversión local que resulta clave para explicar un proceso de desarrollo endógeno. Sin embargo, este proceso de desarrollo se encontraba limitado por la necesidad de importar insumos para la producción local. El desarrollo industrial se había dado a partir de la industria liviana y Argentina no se destacaba por la explotación de recursos minerales, en consecuencia su industria era "insumo-dependiente". Las divisas para pagar las importaciones de tales insumos tenían, entonces, un valor estratégico.

El Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), tiene como antecedente local a la Corporación para la Promoción del Intercambio. Esta Corporación, creada en 1940, respondía a la necesidad de utilizar las divisas obtenidas del comercio fuera del área de la Libra Esterlina, para importar bienes desde países que no pertenecían a esa área (Novick 1986, pp. 23). En la práctica, para importar bienes producidos en Estados Unidos de América. La Corporación podía incluso realizar operaciones de divisas, como el IAPI hasta 1949, y parece evidente que su origen es consecuencia de la exigencia de bilateralidad impuesta por Inglaterra, ya que el producido de las exportaciones a ese país sólo podía utilizarse para realizar compras en ese país (Novick, 1986, pp. 22-23).

El IAPI fue creado a fines de mayo de 1946 como un ente autárquico dentro del Banco Central de la República Argentina, a partir de la Corporación para la

Promoción del Intercambio, cuyos bienes fueron transferidos al Instituto, una vez que fue disuelta, en ese mismo año. Los propósitos de su creación parecen estar vinculados a la protección de la producción nacional, agrícola-ganadera e industrial, ante la variabilidad de los mercados; y a la provisión de las divisas necesarias para continuar con el desarrollo industrial que ya se estaba dando en la Argentina.

Con el IAPI se buscaba tener el control de la política comercial del país, con el que se complementaba la posibilidad del manejo autónomo de la política económica, que fue una de las principales justificaciones para nacionalizar el Banco Central de la República Argentina el 25 de marzo de 1946.

La intencionalidad de controlar las principales variables de la economía doméstica no fue una peculiaridad de la política económica argentina. La experiencia realizada durante la Segunda Guerra Mundial, período durante el cual la mayoría de los países beligerantes intervinieron sus economías y las racionalizaron en pos del objetivo bélico, fue un duro golpe a la mentalidad librecambista. Seis años de economías dirigidas no habían conducido ni al caos (amén de las nefastas consecuencias de la guerra) ni al comunismo. Así surgen políticas reguladoras e intervencionistas fundadas en la experiencia inmediata anterior en muchas democracias liberales. Como un ejemplo, que tiene aplicación en este análisis, puede mencionarse que la mayoría de los países centrales centralizaron sus compras una vez finalizada la guerra. Y no se trató sólo de una necesidad de auto-reconstrucción de naciones destruidas por la guerra. En EUA, desde 1939, existe la Commodity Credit Corporation que, además de dar créditos, también decide superficies a sembrar y cuotas de mercado.

Como se mencionó más arriba, Argentina tenía necesidad de insumos industriales para proseguir su desarrollo. Pero, por el grado de desarrollo de su industria y las barreras impuestas al comercio internacional, el desarrollo industrial dependía de las divisas generadas por las exportaciones tradicionales. En esas condiciones el IAPI es considerado una pieza clave de las políticas públicas durante el Primer Plan Quinquenal.

Dado el crecimiento de la industria, en ese período orientado principalmente al mercado interno, es posible interpretar que dicha expansión industrial fue

financiada por la actividad agrícola-ganadera, especialmente a través de la intervención del IAPI en las exportaciones y en los precios pagados a los productores del sector.

En este documento se analiza si hay evidencia empírica a partir de la información cuantitativa disponible para sustentar la validez de esta hipótesis. Para ello, se pretende organizar la información aplicando conceptos contables y económicos que permiten especificar orígenes y destinos de los fondos manejados por el IAPI.

HIPÓTESIS A ANALIZAR

Durante el funcionamiento del IAPI, y aún después de que dejara de funcionar, el Instituto fue objeto de diversas críticas. Novick (1986; pp. 83), de hecho las agrupa en tres tipos de críticas.¹ Un primer tipo de críticas objetaba directamente su intervención en el comercio internacional, pues su presencia restringía el libre comercio. Un segundo tipo de críticas se refería a los cuantiosos beneficios y recursos que eran generados por la actividad agrícola-ganadera y que no retornaban al sector rural, sino que se destinaban al desarrollo de la industria en el mejor de los casos. Y el tercer tipo de críticas se focalizaba más en el rol de gestionar importaciones del IAPI y veía en él un instrumento para hacer “negociados”.

La hipótesis que se analiza en este documento corresponde al segundo tipo de críticas. El segundo tipo de críticas se refieren fundamentalmente a las funciones del IAPI especialmente al otorgamiento de subsidios y su financiamiento. Éstas críticas parecen ser más pasibles de verificación empírica que las otras dos. Así por ejemplo Novick (1986; pp. 68) afirma que las Ganancias del IAPI se invirtieron en capitalizar al país. Capitalización que se dio a través de la compra de empresas de servicios públicos e inversiones de capital. Un ejemplo extremo de estas críticas puede hallarse en la afirmación de que durante varias décadas el “campo” subsidió al resto de la nación, y

¹ Estos tres tipos corresponden a lo que Novick (1986) califica como “oposición total”. También plantea la existencia de una “oposición crítica” que se refiere a las políticas seguidas por el IAPI que abandonaron el objetivo de nacionalizar el comercio exterior. Ver Novick (1986) op. cit. pp. 95-96.

especialmente a la industria.² Este punto de vista es recogido explícitamente por Díaz Alejandro (1983) quien lo califica de erróneo basándose en las tasas de crecimiento de la industria en ese período. Es más, para este autor se debió haber invertido más en industrias que pudieran exportar y en industrias que fueran verdaderamente competitivas con las importaciones. En cambio, el acento estuvo puesto en la producción de bienes y servicios no transables (Díaz Alejandro, 1983, p.85) vinculadas al aumento del consumo real, a la ocupación y a la seguridad económica de las masas y de los nuevos empresarios (Díaz Alejandro, 1983, p.129).³

En consecuencia, pueden formularse dos hipótesis operativas complementarias entre sí:

- 1- el sector industrial es el destino principal de los fondos del IAPI, sea como subsidios o como créditos.
- 2- Las ganancias generadas por las operaciones de comercio exterior son la principal fuente de fondos del IAPI.

Una tercera hipótesis puede plantearse a partir de Todeschini (2004) quien afirma:

“El IAPI debía funcionar con las ganancias resultantes de las operaciones de comercio exterior (...) Sin embargo esto no fue así en la práctica, ya que el instituto funcionó básicamente, mediante el continuo financiamiento del sistema financiero”... (Todeschini, 2004, p. 17)

Todeschini (2004) plantea un evidente e innegable vínculo entre el BCRA y el IAPI y que el IAPI era utilizado como medio un instrumental, por parte del Gobierno Nacional, para lograr financiamiento interno. En su corta existencia, el IAPI acumuló pasivos de significativa cuantía frente al sistema bancario. Esta forma de financiamiento llegó incluso a alcanzar el 14% del PBI argentino. Lo particular de esa necesidad de dinero, no se debió a un requerimiento operativo del IAPI, sino que gran parte de ellas fueron demandas financieras del

² Un buen ejemplo de estas críticas puede hallarse en Martínez de Hoz, José Alfredo (1967). *La Agricultura y La Ganadería Argentina en el período 1930-1960*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, pp. 15

³ Díaz Alejandro no cuestiona la estrategia sustitutiva de importaciones como estrategia de desarrollo, sino la forma específica que tomó en Argentina donde no se propuso superar la dependencia de las exportaciones tradicionales

Gobierno Nacional. Este financiamiento llegaría a alcanzar un volumen cercano al 3% del PBI Producto.⁴

El concepto de que el sector agro exportador financió al resto de la economía en ese período también se basa en la alteración de los precios agrícolas generada por el IAPI. Según estas críticas, la diferencia entre el precio de exportación que cobraba el IAPI y el precio que pagaba al productor, corresponde al sector. La detracción de estos recursos sería la causa del desaliento y la descapitalización en las actividades rurales, perdiendo el país una gran oportunidad de crecimiento.⁵ Esta posición pareciera verse avalada por el cambio de política económica, que ya en 1949 busca incentivar la producción rural exportable y de ese modo hacer frente a la consecuencia de la falta de recursos para seguir importando los insumos necesarios para el desarrollo.

Sin embargo, Díaz Alejandro (1982) halla que la modificación de precios en contra del agro y parte de la política cambiaria se verificaría sistemáticamente desde 1933 (Díaz Alejandro, 1983, p.101), con lo que excedería ampliamente el marco temporal de funcionamiento del IAPI. Por otra parte, este autor plantea que la principal causa del estancamiento del sector rural sería el atraso tecnológico (Díaz Alejandro, 1982, p. 204) y no las políticas de precios pues la relación entre precios relativos y producción en el sector sería estadísticamente ambigua (Díaz Alejandro, 1982, p.171)

Es interesante señalar que, según Novick (1986; pp. 34), el discurso oficial legitimaba la creación del Instituto para los fines del país en su “conjunto”, para que la Argentina se pueda adaptar a los vaivenes del mercado internacional y para lograr una distribución equitativa del ingreso obtenida del comercio y sin ánimos de lucro. La idea de centralizar el comercio exterior se plantea como corrección de las distorsiones generadas por la intermediación. Distorsiones que, obviamente perjudicaban al productor primario.

⁴ Sin embargo, este autor no defiende al IAPI. Desde su perspectiva, la emisión que implicaba este financiamiento es la principal responsable de haber generado las altas tasas de inflación que se alcanzan durante la segunda presidencia de Perón.

⁵ La identificación de la riqueza de una nación con su principal actividad suele ser una conducta que se encuentra entre economistas contemporáneos a A. Smith, como Genovesi quien afirmaba que la riqueza la genera el comercio (las ciudades italianas eran potencias comerciales), o Quesnay para quien la riqueza la generaba el agro (Francia era eminentemente agrícola). Pero cuando A. Smith funda la disciplina económica no afirma que la riqueza es generada por la industria, sino por el trabajo. Este salto conceptual implicó que no hay una actividad que genera riqueza y otras que son “parásitas”, sino que todo trabajo genera riqueza.

La comparación entre el precio cobrado por el IAPI y el precio pagado al productor, ignora la participación de los intermediarios en la distribución de esos recursos. Es cierto que el sector agro-exportador tenía menores ingresos, pero esa conclusión no se aplica automáticamente al productor. Para evaluar empíricamente esta crítica, sería necesario estimar cuáles hubieran sido los precios pagados al productor entre 1946 y 1955 en ausencia del IAPI. Precios que, obviamente serían menores a los precios cobrados por el IAPI (habría que detraer, intermediación, ensilaje, etc etc). Luego habría que estimar cuál hubiera sido la tasa de reinversión de Beneficios en las actividades agrícolas, que depende de los Beneficios futuros esperados, es decir del optimismo de los inversores. Pero la reinversión concretamente implicaba adquirir bienes de capital, cuya producción en ese momento histórico no era abundante. Y respecto del país como conjunto, también debería responderse como hubieran evolucionado la producción industrial y el empleo, en un contexto dónde los insumos necesarios competían con el consumo, muchas veces suntuario, para obtener las divisas generadas por las exportaciones. En definitiva, el ejercicio de comparar la realidad histórica con lo que hubiera ocurrido si las cosas hubieran sido de otro modo, es un ejercicio hipotético que excede el marco de esta presentación, pues no es pasible de verificación empírica.

El primer tipo de críticas es de raíz eminentemente ideológica. La creencia en el libre mercado como un valor por si mismo, sólo tiene asidero dentro de la ideología liberal. Abonando esta afirmación, están los hechos escuetamente expuestos en el acápite anterior. La gran mayoría de los países beligerantes habían centralizado las compras de sus economías. Además se estaba en un contexto de bilateralismo e intervencionismo que caracterizó la post-guerra. Esta crítica resulta profundamente anacrónica y descontextualizada y su análisis excede el objeto de esta presentación.

Por su parte, el análisis del tercer tipo de críticas también excede el marco académico. Los hechos que suelen citarse se refieren a compras deficientes en calidad u oportunidad, o a problemas y falta de transparencia en la distribución

de los bienes importados.⁶ Analizar empíricamente esta crítica requeriría de un proceso de investigación que se asemeja más a la investigación penal-judicial que a la investigación de historia económica.

En esta ponencia se analiza la validez de las críticas que se refieren al destino de los fondos generados en el IAPI, a partir de la información cuantitativa disponible. Concretamente trata de establecer si la expansión industrial fue financiada por la actividad agrícola-ganadera a través del IAPI. Y subsidiariamente cuáles fueron los destinos de dichos fondos. Éste análisis exige también discriminar los fondos aplicados a pérdida del IAPI, de los fondos prestados como créditos. Como así también, distinguir los fondos generados genuinamente, mediante la actividad normal del Instituto, de aquellos prestados desde la órbita estatal.

METODOLOGÍA

Se pretende organizar la información aplicando conceptos contables y económicos que permiten especificar orígenes y destinos de los fondos manejados por el IAPI. En especial se tratará de profundizar las fuentes u origen de fondos utilizados. En cuanto a los destinos, que están profusamente detallados en Novick (1986) se buscará distinguir aquellas operaciones que son transferencia de fondos de las que son operaciones de financiamiento. Previamente se analizará la compatibilidad de las diversas fuentes consultadas. Una limitación particular surge del hecho de que el IAPI comienza a presentar estados contables cuando es transferido a la órbita del Ministerio de Economía de la Nación, recién creado el 30 de Septiembre de 1949.⁷ La información para el trienio anterior es fragmentaria y no del todo consistente. Por otra parte, la descripción de las operaciones en las Memorias que contienen los Estados Contables no tiene el grado de detalle necesario para interpretar algunas cifras y diferencias, sobre todo entre períodos contables. Sin embargo, como consecuencia el análisis de información cruzada, los rubros que integran el

⁶ Ver Novick, op. cit. pp. 87

⁷ IAPI. Memoria Anual. Ejercicio 1949. pp. 3

Activo y el Pasivo Exigible mostraron consistencia suficiente para ser utilizados como base empírica.

A éstas dificultades debe añadirse el hecho de que la práctica contable ha ido cambiando conceptos, normas y procedimientos. En consecuencia, la lectura de Estados Contables realizados hace unos sesenta años (en promedio) debe evitar el anacronismo de aplicar los conceptos y normas hoy generalmente aceptados. Por ejemplo, en los Estados Contables analizados el Pasivo aparece dividido en Pasivo no Exigible, Pasivo Exigible y Pasivo Transitorio; cuando en la actualidad ese lado del Balance se divide en Pasivo y Patrimonio Neto.⁸ Si bien una primera solución es identificar el Pasivo no Exigible con el Patrimonio Neto, resulta que el Rubro más importante en el Pasivo no Exigible es “Provisiones Especiales” y las cuentas de Provisiones ya eran una antigüedad en la década de 1980 y, por supuesto, no se utilizaban. Más aún, el concepto de Provisiones que figura implícitamente en las Memorias del IAPI se aproxima más al concepto moderno de Previsiones que al antiguo concepto de Provisiones. Conceptualmente la diferencia entre Previsiones y Provisiones se vinculaba a la certeza del cargo contable a realizar, las primeras eran para cargos inciertos y futuros, mientras las segundas eran para cargos ciertos y futuros. Y en las Memorias del IAPI, las Provisiones “...resguardan todos aquellos rubros del Activo susceptibles de originar aún en grado mínimo, un quebranto.”⁹

Hoy las Previsiones se siguen utilizando, un ejemplo claro es la Previsión para Incobrables.¹⁰ Pero no así las Provisiones, que la profesión contable considera como una discriminación inútil dentro de las deudas que debe afrontar la unidad económica.¹¹

⁸ Estrictamente hoy tampoco podría hablarse de “lados” del Balance porque su presentación es secuencial y no paralela.

⁹ IAPI. Memoria Anual. Ejercicio 1949. pp. 74

¹⁰ Específicamente en el caso de las ventas a crédito, se asume que no todos los deudores honrarán sus deudas. En consecuencia tanto las cuentas Deudores por Ventas, como la cuenta Ventas estarían sobrevaluadas, porque hay ventas que no se cobrarán. El concepto Previsión para Incobrables corrige en parte esta sobrevaloración, pues contablemente figura disminuyendo Deudores por Ventas y su contrapartida es una Pérdida computable en el ejercicio que se hizo la venta a crédito.

¹¹ Una interesante referencia histórica puede encontrarse en Fortini, Hernando L. y Enrique Fowler Newton. *Estados contables de sociedades por acciones. Análisis teórico y práctico de*

Dadas las dificultades de información más arriba señaladas y por motivos de simplicidad expositiva es conveniente agrupar los períodos contables a analizar. Se aplica para tal fin la periodización de la historia del IAPI que propone Novick (1986; pp. 98). Una primera etapa abarca desde su creación hasta 1948. En esta etapa se asume que los altos precios internacionales permitieron al IAPI obtener ganancias con las que financió la transformación de la economía.

Entre 1949 y 1951 se ubicaría la segunda etapa. Se trata de una etapa de transición. En 1949 el IAPI pasa al Ministerio de Economía y se implementan medidas que tenían como fin el aumento de la producción agropecuaria.

La tercer etapa que abarcaría éste análisis es el trienio 1952-1954 donde, ante la caída de los precios internacionales se propone aumentar la productividad del agro, e interviene principalmente compensando quebrantos y subsidiando empresas privadas.

En cuanto a la realización operativa, y debido a las limitaciones de la información ya mencionadas, el último período analizado será el ejercicio contable cerrado el 31 de Diciembre de 1954, pues no se cuenta con estados contables para el ejercicio de 1955. La última Memoria del IAPI abarca el ejercicio extraordinario iniciado el 30 de Septiembre de 1955 y finalizado el 31 de diciembre de 1957. Este estado contiene el detalle de las operaciones de liquidación del Instituto pero ningún balance.. Mientras, el ejercicio extraordinario de 1946 (extraordinario porque duró sólo seis meses) se anexa al ejercicio contable de 1947.

ANÁLISIS

Estructura Patrimonial.

Un primer resultado, quizás sorprendente, que arroja el análisis de los Balances de IAPI es en apoyo de la tesis de Todeschini mencionada más arriba.

En el estudio de la composición del Activo del Instituto puede observarse (ver Tabla No. 1) que el Rubro más importante es el Activo Exigible, con una participación siempre mayor al 60% del Activo y que orilla el 75% en el último trienio. Los componentes principales de este rubro son los créditos con Reparticiones Oficiales, créditos con otros deudores privados, y créditos concedidos a Gobiernos extranjeros para facilitar las exportaciones. Los créditos con Reparticiones Oficiales representaron entre el 41% y el 62 % del Activo.

Tabla No. 1. IAPI: Composición del Activo

	1946-48		1949-51		1952-54	
ACTIVO	16.499,63	100,0%	34.778,01	100,0%	49.178,34	100,0%
I-Fijo	848,28	5,1%	2.078,13	6,0%	1.953,53	4,0%
Valores Mobiliarios	821,21	5,0%	1.971,09	5,7%	1.795,04	3,7%
II-Circulante	3.281,59	19,9%	4.539,04	13,1%	7.882,19	16,0%
III-Disponible	246,42	1,5%	11,70	0,0%	16,26	0,0%
IV-Exigible	10.038,43	60,8%	25.192,91	72,4%	36.381,28	74,0%
Reparticiones Oficiales	6.839,49	41,5%	21.401,89	61,5%	23.865,33	48,5%
Gobiernos Extranjeros	0,00	0,0%	1.560,81	4,5%	1.123,08	2,3%
Otros Deudores	3.198,94	19,4%	2.212,98	6,4%	3.499,17	7,1%
V- Transitorio	1.329,70	8,1%	152,20	0,4%	299,83	0,6%
VI-Operaciones Especiales	755,21	4,6%	2.804,02	8,1%	2.645,25	5,4%
Compensaciones a Ingenios y Cañeros	701,02	4,2%	1.388,68	4,0%	462,89	0,9%
Anticipos a Frigoríficos	0,00	0,0%	1.068,35	3,1%	1.628,99	3,3%

Fte: elab. propia a partir de IAPI, Memorias, y de IAPI-Contaduría General "Cuadros Estadísticos Relativos a la Evolución Económico Financiera del IAPI

El Rubro que lo sigue en importancia es el de Activo Circulante, que osciló entre el 13,1% y 20,1% del Activo. Este rubro reflejaba la existencias de mercaderías en los depósitos del Instituto o por cuenta del mismo. Es interesante destacar la desproporción entre estos dos rubros, dando sustento a la opinión de que el IAPI era una fuente de financiamiento del gobierno. Si no fuera así, resulta muy difícil de explicar el elevado compromiso del Activo que muestran estas cifras.

Por otra parte, el Rubro Operaciones Especiales según las Memorias agrupaba a todas aquellas operaciones que muestran una cierta perspectiva de recuperación y que eran ajenas a las funciones específicas del instituto.¹² Sin embargo, incluye un conjunto de cuentas que resultan relevantes para el

¹² IAPI, *Memorias. Ejercicio 1949*. pp. 73

objetivo de esta ponencia. Este rubro incluyó como cuentas abiertas en el período analizado:¹³

- Compensaciones a Ingenios y Cañeros
- Anticipos a Frigoríficos
- Negociación de Arpillera en el Mercado Interno
- Almacenajes Devengados Impagos
- Lucha contra las Plagas
- Fomento y Defensa de la Agricultura
- Fomento de la Inmigración
- Fondo Regulador Azucarero
- Para Siniestros

Estas cuentas estarían reflejando las actividades de promoción y fomento del IAPI. Sin embargo, el rubro Operaciones Especiales tuvo una participación muy pequeña en el Activo de la Institución, oscilando entre el 4,1% y el 8,1%. Los recursos dedicados, mediante el crédito, a Reparticiones Oficiales son, al menos, ocho veces los recursos destinados a este Rubro, dando así una idea de su escasa importancia relativa. Además, debe señalarse que Fomento Agrícola y las operatorias con frigoríficos son los conceptos que mostraron más movimientos de este Rubro.

Por su parte, la estructura del Pasivo tiene características semejantes, como puede apreciarse en la Tabla No. 2. Basta mencionar que en las tres etapas analizadas el Rubro "Pasivo Exigible" tuvo un mínimo de 78,3%. El principal componente de este rubro son los préstamos bancarios, que tienen un mínimo de 70,7% de las deudas de la institución, alcanzando un máximo de 84,2% en el último trienio. Los principales prestamistas del IAPI fueron el Banco Nación, cuyos créditos representaron entre el 33,4% y el 47,8% del Pasivo (según la nomenclatura utilizada en esa época, es decir entre el 41,9% y el 54,8% de los fondos obtenidos de terceros). Un escalón más abajo se ubica el Banco de Crédito Industrial con un mínimo de 26,7% y un máximo de 34,8% del Pasivo (entre 29,6% y 43,7% de los fondos obtenidos de terceros).

¹³ Cuenta abierta, significa que es una cuenta a la que se ha imputado algún movimiento.

Tabla No. 2. IAPI: Composición del Pasivo. Años 1946 a 1954

	1946-48		1949-51		1952-54	
PASIVO	13.800,39	100,0%	34.775,91	100,0%	49.668,07	100,0%
I-No exigible	694,13	5,0%	2.909,30	8,4%	2.989,66	6,0%
Provisiones Especiales	694,13	5,0%	2.909,30	8,4%	2.917,09	5,9%
Compensaciones a Ingenios y Cañeros	417,54	3,0%	1.388,68	4,0%	462,89	0,9%
Operaciones Decreto 12851	0,00	0,0%	938,97	2,7%	0,00	0,0%
Anticipo a Frigoríficos	0,00	0,0%	0,00	0,0%	1.633,51	3,3%
II-Exigible	11.837,16	85,8%	27.227,40	78,3%	41.806,43	84,2%
Bancario	9.761,67	70,7%	25.420,71	73,1%	38.751,58	78,0%
Banco Nación	0,00	0,0%	11.622,10	33,4%	23.747,23	47,8%
Banco Crédito Industrial	0,00	0,0%	12.090,14	34,8%	13.280,41	26,7%
Banco de la Pcia de BsAs	0,00	0,0%	1.708,47	4,9%	1.723,94	3,5%
Otros Acreedores	2.075,48	15,0%	1.806,69	5,2%	3.054,86	6,2%
III-Transitorio	310,04	2,2%	437,22	1,3%	1.469,63	3,0%

Fte: elaboración propia a partir de IAPI, Memorias, y de IAPI-Contaduría General Op.cit

El Pasivo no Exigible que representaría el financiamiento propio, fue siempre una pequeña proporción del financiamiento total, que varió entre el 5% y el 10% aproximadamente. A pesar de ello, en términos de magnitudes absolutas, mostraría tendencia creciente durante todo el período analizado.¹⁴

La pequeña proporción del Patrimonio Neto, la estructura concentrada en endeudamiento bancario del Pasivo y en Créditos a organismos oficiales del Activo, parecen ser más bien características de una institución financiera que trabaja en la órbita del Estado.

Flujo de Fondos. Orígenes.

A pesar de las diferencias en el comportamiento y las prioridades del IAPI entre las distintas etapas, planteadas por Novick (1986), la principal fuente de recursos del Instituto fue el endeudamiento, y especialmente el endeudamiento con el Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial, como puede verse. En la Tabla No 3, se ordenan las fuentes de fondos del IAPI según su importancia, en la misma puede verse que el endeudamiento es la principal fuente de fondos en todos los períodos.

¹⁴ La relación entre el Patrimonio Neto del Instituto y el Activo crece sostenidamente hasta alcanzar el 12,2% del Activo en el ejercicio de 1951, y luego decrece hasta llegar en el 1954 a representar sólo el 5,2% del Activo. Sin embargo, el Pasivo no Exigible crece persistentemente, con sólo dos episodios aislados de decrecimiento.

Tabla No. 3. IAPI: Origen de Fondos						
	1946-48		1949-51		1952-54	
Total Fondos Originados	10.434,45	100,0%	2.616,60	100,0%	10.358,39	100,0%
En Endeudamiento	7.844,98	75,2%	1.219,20	46,6%	9.220,30	89,0%
Bancario	6.496,29	62,3%	2.116,00	80,9%	7.690,11	74,2%
Otros	1.348,69	12,9%	-896,80	-34,3%	1.530,19	14,8%
En Resultados	2.589,47	24,8%	841,61	32,2%	1.138,09	11,0%
Resultados	2.237,57	21,4%	592,82	22,7%	569,04	5,5%
más Cargos que no consumen fondos	351,90	3,4%	248,79	9,5%	225,34	2,2%
<i>Amortizaciones</i>	2,26	0,0%	5,34	0,2%	155,7%	0,0%
<i>Previsiones</i>	349,64	3,4%	243,45	9,3%	223,78	2,2%
En el Activo			555,79	21,2%	37,61	0,4%
Realización A. Fijo					37,61	0,4%
Realización de A.Circulante			555,79	21,2%		
Op Especiales					44,65	0,4%

Fte: elaboración propia a partir de IAPI, Memorias, y de IAPI-Contaduría General Op.cit.

El IAPI originariamente recibió una poderosa inyección de fondos del Banco Nación y del Banco de Crédito Industrial. En el caso de éste último, según Schvarzer (1981) el IAPI superaba a todos los privados en cuanto a préstamos otorgados. Además, Rougier (2001, pp. 88) aclara que los créditos que daba el Banco de Crédito Industrial al Instituto entraban dentro de una categoría especial pues provenían de líneas de redescuentos del Banco Central de la República Argentina a los que el BCI agregaba una tasa de medio punto. El hecho de que el Banco de Crédito Industrial, cuyo objetivo principal era la financiación de largo plazo de inversiones industriales, haya sido uno de los principales proveedores de fondos del IAPI, al menos pone en duda la tesis de que el “campo” financió a la industria.

La actividad del IAPI vinculada con su operatoria específica sólo alcanza una posición relevante en el trienio 1949-1951, donde equivale al 32% de la generación de fondos total, es decir al 70% de los fondos generados por endeudamiento. En la segunda etapa considerada, ante la baja de los precios internacionales y los problemas climáticos, el Instituto se desprende de producción que tenía almacenada con lo que genera la quinta parte de los fondos de ese trienio.¹⁵ Las dificultades afrontadas por el IAPI se ven reflejadas

¹⁵ Ver Rubro “Realización de Activo Circulante” en la Tabla No. 3.

en una profunda caída de los fondos generados por todo concepto. En la tercer etapa, aunque los fondos generados vuelven a los niveles del primer trienio, la generación genuina de fondos a través de sus actividades específicas sólo alcanza al 11% de los fondos originados, siendo inferior, incluso, al trienio 1946-1948. Pero el volumen de los fondos generados genuinamente en ese período puede ser mayor, pues en 1954 los beneficios, que ascendían a unos 250 millones de pesos, fueron transferidos a Reservas, salvo una parte del 20% que se transfirió a Rentas Generales de la Nación. De modo que en el Balance de ese año, figura un Resultado nulo.¹⁶

En total, durante toda el lapso analizado, la generación de fondos a partir de sus actividades específicas fue inferior a los m\$ⁿ 4.500 millones, mientras los fondos generados por endeudamiento rondan los m\$ⁿ 23.000 millones. Por otra parte la masa de recursos utilizados para financiar Gastos del Gobierno suma, según Novick (1986, pp. 124 y 130) unos m\$ⁿ 8.000 millones y el financiamiento de subsidios al sector privado alcanza una magnitud similar. En consecuencia, desde le punto de vista de la información contable no puede afirmarse que con fondos generados por la actividad específica del IAPI se haya financiado la expansión industrial de esa época.

Flujo de Fondos: Aplicaciones o Usos.

Las aplicaciones o usos de los fondos están ordenadas de acuerdo a su magnitud en la Tabla No. 4. En ella puede observarse que, salvo el trienio 1949-1951, las tres cuartas partes de los fondos de que dispuso el IAPI se aplicaron como créditos.

¹⁶ Si bien el recálculo de los Estados Contables del IAPI excede marcadamente el objeto de este documento, la inclusión de estos beneficios no modificaría significativamente el análisis cualitativo, pues la proporción de fondos originados en las actividades específicas del IAPI sólo se elevaría del 11% al 13%.

Tabla No. 4. IAPI: Aplicación de Fondos						
	1946-48		1949-51		1952-54	
Total Fondos Aplicados	11.381,99	100,0%	1.728,56	100,0%	9.968,04	100,0%
Créditos	8.422,26	74,0%	395,31	22,9%	7.521,92	75,5%
Reparticiones Oficiales	5.670,30	49,8%	1.735,13	100,4%	606,62	6,1%
Gobiernos Extranjeros			402,89	23,3%	-27,65	-0,3%
Otros	2.751,97	24,2%	-1.742,70	-100,8%	6.942,95	69,7%
Activo Circulante	1.639,61	14,4%			1.387,35	13,9%
Op. Especiales	465,97	4,1%	487,46	28,2%		
Subsidios	434,02	3,8%	590,72	34,2%	1.058,77	10,6%
Activo Fijo	420,12	3,7%	255,05	14,8%		

Fte: elaboración propia a partir de IAPI, Memorias, y de IAPI-Contaduría General Op. cit

También parecería verificarse un cambio de destino, desde el Gobierno hacia sectores privados, pues de recibir dos tercios de los créditos en el primer trienio, pasó a recibir menos del 10% en el último trienio. Sin embargo, m\$N 5.595 millones del renglón "Otros" corresponden a un reintegro dispuesto por la ley 14.158, que es la Ley de Presupuesto Nacional de los ejercicios 1953 y 1954. Mediante esa Ley el Estado asume la obligación de reintegrar casi todas las pérdidas en la comercialización de productos agropecuarios generada por el descenso de los precios internacionales y los subsidios a la industria frigorífica.¹⁷ Es decir que, si se reubican esos fondos en el sub-rubro "Reparticiones Oficiales" se mantiene y se profundiza el rol del sector público como destino de los fondos prestados que, en el último trienio superarían el 80% de los créditos otorgados. En el trienio 1949-1951 los componentes del Rubro "Créditos" muestran unas proporciones que es necesario explicar. Los créditos a Reparticiones Oficiales aumentaron en igual magnitud que el total de los fondos aplicados por el Instituto y en igual magnitud que la disminución que muestra el sub-rubro "Otros". Es decir que hubo un redireccionamiento de la cartera de créditos entre sus componentes, sin que su efecto sobre el origen y uso de los fondos fuera significativo. En cambio, el Instituto sí utilizó fondos para financiar el pago de exportaciones argentinas que se consignan como "Créditos a Gobiernos Extranjeros".

Novick (1986) no discrimina entre financiamiento a fondo perdido y financiamiento vía crédito. Pero presenta un detalle minucioso del destino

¹⁷ IAPI, Memorias. Ejercicio 1953. p.114; y IAPI, Memorias. Ejercicio 1954. p. 117.

concreto de los fondos del IAPI. A partir de ese detalle puede observarse que el 78,8% de los m\$ 8.000 millones que financiaron gastos del gobierno se destinaron a la compra de empresas públicas de transporte, telecomunicaciones y energía. Ese porcentaje se eleva al 85,8% si se incluyen los gastos de defensa y si se suman los subsidios al transporte (especialmente para sueldos) alcanza el 97,1%. Es claro que con el 3% restante no alcanza para generar la expansión industrial que se habría financiado mediante el IAPI. El análisis de los subsidios al sector privado muestra que el 47,8% tuvo como destino el agro pampeano, el 22,1% a la ganadería y el 15,9% a los frigoríficos. En consecuencia, de los m\$ 8.000 millones identificados por Novick (1986) como subsidios al sector privado, el 85,9% tuvo como destino a las actividades del sector rural.

En todo el período analizado los subsidios que figuran como tales en la contabilidad no alcanzan los m\$ 2.000 millones, mientras que el acápite “Operaciones Especiales” no llega a los m\$ 1.000 millones, de modo que la financiación de los Gastos del Estado por la compra de empresas de servicios públicos y todos los otros egresos, donde se atribuye al IAPI el financiamiento, se hizo por vía del crédito. Al cierre del ejercicio contable de 1954, las reparticiones oficiales todavía le debían al Instituto más de m\$ 8.000 millones. Sin embargo, no sería correcto atribuir estos fondos a las actividades específicas del Instituto, es decir a la intermediación y organización del comercio internacional de la Argentina, sino más bien deberían ser atribuidos a la capacidad de generar fondos mediante endeudamiento que el IAPI exhibió durante toda su trayectoria. Al cierre del ejercicio de 1954 el Pasivo bancario del Instituto se elevaba a más de m\$ 16.000 millones, de los cuales más de m\$ 11.000 millones correspondían al Banco Nación y más de m\$ 4.500 millones al Banco Industrial.

REFLEXIONES FINALES

Hacia finales de la década de 1940 Argentina tenía necesidad de importar insumos industriales para proseguir su desarrollo. Pero, dado el grado de desarrollo de su industria conjugado con las restricciones y la situación de

inestabilidad que caracterizaba por entonces al comercio internacional, con permanentes fluctuaciones, esas importaciones dependían de las divisas generadas por las exportaciones tradicionales. En esas condiciones el IAPI es considerado una pieza clave de las políticas públicas durante el Primer Plan Quinquenal.

El crecimiento de la industria en ese período estaba orientado principalmente al mercado interno. Y dada su necesidad de insumos importados, es posible hipotetizar que dicha expansión industrial fue financiada por la actividad agrícola-ganadera, especialmente a través de sus exportaciones.

A partir del análisis de la información obtenida se puede afirmar que la pequeña proporción del Pasivo no Exigible respecto del Activo del Instituto, y las estructuras concentradas del Activo en endeudamiento bancario, y del Pasivo en Créditos a organismos oficiales, parecen ser, más bien, las características de una institución financiera que trabaja en la órbita del Estado.

En cuanto al origen de los fondos, el volumen de los fondos generados a partir de sus actividades específicas fue inferior a los m\$ 4.500 millones, mientras los fondos generados por endeudamiento rondan los m\$ 23.000 millones, la evidencia empírica contable obtenida contrasta la hipótesis operativa 2, pues la principal fuente de fondos no son las Ganancias generadas por operaciones de Comercio Exterior. Por otra parte la masa de recursos utilizados para financiar Gastos del Gobierno suma unos m\$ 8.000 millones y el financiamiento de subsidios al sector privado alcanza una magnitud similar. En consecuencia, desde el punto de vista de la información contable no puede afirmarse que con fondos generados por la actividad específica del IAPI se haya financiado la expansión industrial de esa época. Antes bien, el IAPI originariamente recibió una poderosa inyección del Banco Nación y del Banco de Crédito Industrial. En el caso de éste último, el IAPI superaba a todos los privados en cuanto a préstamos otorgados.

Por el lado del uso de los fondos, puede observarse que los subsidios que figuran como tales en la contabilidad, no alcanzan los m\$ 2.000 millones, mientras que el acápite "Operaciones Especiales" que contenía los programas

de fomento, anticipos y compensaciones, no llega a los m\$ n 1.000 millones, de modo que la mayor parte de la financiación de los Gastos del Estado se hizo por vía del crédito. El análisis de los destinos concretos de los fondos del IAPI, muestra que el más del 97% de los Gastos del Estado financiados se destinaron a infraestructura de servicios (transporte, energía y comunicaciones) y defensa; y que más del 85% de los fondos destinados al sector privado fueron al mismo sector agropecuario. De modo que la hipótesis operativa 1 también resulta contrastada, pues el destino principal de fondos del IAPI no fue la industria, y además los fondos destinados al sector agro-ganadero fueron más que los fondos destinados específicamente al sector industrial.

No cabe duda, de la importancia del papel del IAPI en cuanto a la gestión de las divisas necesarias para las importaciones indispensables para mantener el crecimiento de la actividad económica y el proceso de desarrollo. Sin embargo, la información contable y cuantitativa no sustenta la afirmación de que, a través del IAPI, las actividades agrícolas y ganaderas subsidiaron a la industria. Antes bien, el IAPI originariamente recibió una poderosa inyección de fondos del Banco Nación y del Banco de Crédito Industrial.

Por otra parte, las tareas de organización y análisis de consistencia, mostrarían que son posibles futuras profundizaciones sobre el tema, rescatando especialmente la primera etapa del IAPI, que resulta ser crítica respecto del análisis de la financiación del desarrollo de Argentina durante las décadas de 1940 y 1950.

Desde un punto de vista más teórico, no puede dejarse de señalar que la atribución de la cualidad dinámica exclusivamente a un solo sector de la economía, suponiendo que la función de los otros sectores es protegerlo y alentarlos, ignora la profunda interdependencia característica de las economías modernas. Así como en una cadena de valor sería equivocado atribuirle la generación de riqueza al último eslabón, es equivocado atribuir la generación de riqueza de una nación a los sectores que exportan, la generación de riqueza le corresponde a todos. Basta considerar que los bienes producidos y consumidos localmente también son riqueza generada por esa economía.

REFERENCIAS

Contaduría General del IAPI. *Cuadros Estadísticos Relativos a la Evolución Económico Financiera del IAPI 1955*. (draft)

Díaz Alejandro, C.F. (1983) *Ensayos sobre la historia económica argentina* Amorrortu Editores. Trad de Essays on the Economic History of the Argentine Republic Yale University Press 1970. Buenos Aires primera reimpresión, primera edición en cast. 1975

Fortini, Hernando L. y Enrique Fowler Newton (1978) *Estados contables de sociedades por acciones. Análisis teórico y práctico de las normas legales y profesionales en vigencia* 5ª Edición Ediciones Nueva Técnica. Buenos Aires

IAPI. "Memoria Anual. Ejercicio 1949". Ejercicio 1949 a Ejercicio 1954

Martínez de Hoz, José Alfredo (1967). *La Agricultura y La Ganadería Argentina en el período 1930-1960*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Novick, Susana (1986) *IAPI: auge y decadencia*. Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política Argentina. Bs. As.

Rougier, Marcelo (2001) "La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)" *Documento de Trabajo*. No. 5 Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Abril.

Schvarzer, Jorge (1981) "El Banco Nacional de Desarrollo. El desarrollo Tecnológico en la Industria Argentina." *CISEA*. Mayo.

Todeschini, Federico A (2004) "El BCRA y el IAPI en la política económica peronista: 1946-1955."(draft). Publicado en *Investigaciones y Ensayos* Vol. 53, Academia Nacional de la Historia de la República Argentina.