

**Javier Villanueva**

El origen de la industrialización argentina.

**Pedro R. Skupch**

Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones.

**Aldo Arnaudo**

El desarrollo regional en el Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-75.

**Guillermo O'Donnell**

Modernización y golpes militares (Teoría, comparación y el caso argentino).

PRODUCTO E INGRESO

**Horacio Cifardini y Carlos A. Cristiá**

Estudio de campo y elaboración de las cuentas sociales de Casilda para 1969. Metodología y principales resultados.

COMUNICACIONES

**Luis Aznar (h.)**

Dependencia, crecimiento económico y conflicto sociopolítico en América Latina (1955-1965).

NOTAS Y COMENTARIOS

**Ivan Illich**

De cómo aventajar a los países "desarrollados".

**Eugenio Kvaternik**

¿Fórmula o fórmulas? Algo más sobre nuestro sistema de partidos.

**Manuel Mora y Araujo**

Comentarios sobre la búsqueda de la fórmula política argentina.

CRITICA DE LIBROS - RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS  
INFORMACIONES

**Nº 47**

Vol. 12

OCTUBRE-DICIEMBRE

1972



Instituto de Desarrollo Económico y Social

# Desarrollo Económico

## Revista de Ciencias Sociales

---

### ARTICULOS

- 451 **Javier Villanueva**  
El origen de la industrialización argentina.
- 477 **Pedro R. Skupch**  
Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones.
- 495 **Aldo Arnaudo**  
El desarrollo regional en el Plan de Desarrollo y Seguridad 1971-75.
- 519 **Guillermo O'Donnell**  
Modernización y golpes militares (Teoría, comparación y el caso argentino).

### PRODUCTO E INGRESO

- 567 **Horacio Cifardini y Carlos A. Cristiá**  
Estudio de campo y elaboración de las cuentas sociales de Casilda para 1969. Metodología y principales resultados.

### COMUNICACIONES

- 581 **Luis Aznar (h.)**  
Dependencia, crecimiento económico y conflicto sociopolítico en América Latina (1955-1965).

### NOTAS Y COMENTARIOS

- 601 **Ivan Illich**  
De cómo aventajar a los países "desarrollados".
- 613 **Eugenio Kvaternik**  
¿Fórmula o fórmulas? Algo más sobre nuestro sistema de partidos.
- 623 **Manuel Mora y Araujo**  
Comentarios sobre la búsqueda de la fórmula política argentina.

La responsabilidad por las opiniones expuestas en las colaboraciones firmadas es exclusiva de los autores.

CRITICA DE LIBROS

- 631 Lumpenburguesía: lumpendesarrollo. André Gunder Frank. Serie Popular ERA, México, 1972 (Jorge Octavio Bordón).
- 634 El intercambio desigual. Arghiri Emmanuel. Ed. Siglo XXI Argentina, Bs. As., 1972 (Guillermo Ariel Gielzer).
- 641 Apogeo y ocaso de los Anchorena. Juan José Sebrelli. Ed. Siglo Veinte, Bs. As., 1972 (Luis Liachovitzky).
- 644 The Industrialization of Sao Paulo. Warren Dean. The University of the Texas Press, Austin and London, 1969 (Simón Schwartzman).
- 647 Forces Paysannes et Politiques Agraires en Amerique Latine. Alain Birou. Les Editions Ouvrieres, Paris, 1970 (Amanda Asinari).
- 651 La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos. Richard Morse. Ed. SIAP, Bs. As., 1971 (Victor P. Chebez).

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

INFORMACIONES

REVISTA DE REVISTAS

NOTA A AUTORES Y COLABORADORES

EJEMPLAR REIMPRESO POR EL  
DEPARTAMENTO EDITORIAL DEL IDES,  
EN EL MES DE MAYO DE 1986.

## NACIONALIZACION, LIBRAS BLOQUEADAS Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES \*

PEDRO RODOLFO SKUPCH \*\*

La compra por parte del estado argentino de los ferrocarriles británicos en 1947 marca, sin lugar a dudas, el fin de la hegemonía económica británica en la Argentina. Las interpretaciones que se han hecho al respecto se mueven básicamente alrededor de dos posiciones. Unos argumentan que la importancia de la compra de los ferrocarriles radicó en que de este modo se eliminaba un factor que siempre había especulado contra el desarrollo industrial argentino y sobre todo del interior, tratando el problema del precio pagado como secundario; en definitiva, se habría comprado "soberanía" <sup>1</sup>. Otros, en cambio, enfatizan que la compra se hizo en condiciones desventajosas, pagando un precio excesivo y dando un uso inadecuado a las libras bloqueadas en Londres; en síntesis se habría comprado "hierro viejo".

\* Agradezco a Miguel Murmis su interés y los comentarios a una versión previa de este trabajo. La responsabilidad por el mismo me corresponde.

\*\* Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> En esta posición podemos citar a RODOLFO PUIGGRÓS, *Libre empresa o nacionalización en la industria de la carne* (Bs. As., 1957), RAÚL SCALABRINI ORTIZ, *Los ferrocarriles deben ser argentinos* (Bs. As., 1955), RICARDO ORTIZ, *Historia de los ferrocarriles argentinos* (Bs. As., 1956) y J. A. RAMOS, *Revolución y contrarrevolución en la Argentina* (Bs. As., 1965), entre otros. Dice Raúl Scalabrini Ortiz, citado por Puiggrós (ob. cit., pág. 199): "...el problema ferroviario puede sintetizarse en la siguiente fórmula: *adquirir los ferrocarriles equivale a adquirir soberanía*. Comenzaríamos a tener un dominio real y efectivo sobre nuestro propio suelo. Podríamos regular la circulación interna de mercaderías y de pasajeros, orientar las corrientes del tráfico y comercio interior. Distribuir la fabrilidad o las manufacturas, diseminar la actividad y la población. Estimular las iniciativas de las provincias sofocadas por el alejamiento ferroviario y organizar, de acuerdo a los principios que más adelante veremos, el transporte general del país. Y, una vez nacionalizados, podríamos estudiar con sentido nacional la conveniencia de modernizar el material o levantar vías y sustituirlas por caminos, operación en que no puede hoy pensarse de ninguna manera".

Es habitual encontrarse con una serie de errores y falta de información con respecto a las condiciones reales en las cuales se llevó a cabo la nacionalización. Los errores van desde la creencia de que las concesiones de los ferrocarriles caducaban en 1947 pasando automáticamente al estado —cuando lo que en realidad venía era el régimen de exención de impuestos y gravámenes establecido por la ley Mitre—, hasta la idea —generalmente aceptada— de que los ferrocarriles fueron efectivamente pagados con las libras bloqueadas, cuando en realidad se utilizó sólo una parte reducida de las mismas, pagándose el resto con el saldo del comercio exterior. Lo que más llama la atención es la total ignorancia de la magnitud de los problemas monetarios de Gran Bretaña en la posguerra y de las dificultades reales para utilizar libremente los fondos acumulados en Londres.

El propósito de este trabajo es aclarar los aspectos más relevantes de la nacionalización, de las limitaciones con las cuales se enfrentaba el gobierno argentino y además ofrecer una interpretación acerca del sentido de la misma.

Se tratará de probar que las preocupaciones del gobierno peronista en sus relaciones con Gran Bretaña eran fundamentalmente las siguientes:

- 1) Proteger la industria nacional existente ante la posible competencia británica.
- 2) Lograr el máximo posible de divisas disponibles para utilizar fuera del área de la libra.

Se verá que uno de los temores existentes en los grupos industriales ligados al gobierno era que Gran Bretaña tratara de reconquistar el mercado argentino, para de ese modo revertir la balanza de pagos desfavorable, provocando con ello la ruina de una parte de la industria que había surgido durante la guerra. Por otro lado, el proceso de industrialización dependía del suministro de combustibles, equipos y maquinarias que sólo en pequeña medida podían ser obtenidos del Reino Unido, nuestro principal comprador. De allí que la preocupación del gobierno fuera la de lograr que el máximo posible de libras estuvieran disponibles para ser utilizadas fuera del área de la libra.

La nacionalización aparece ligada a la defensa del proceso de industrialización en la medida en que éste dependía en buena medida de la solución del problema del superávit comercial, y solamente puede entenderse teniendo en cuenta el conjunto de las relaciones económicas de la Argentina con Gran Bretaña.

## 1. ANTECEDENTES DE LA NACIONALIZACIÓN

La idea de nacionalizar las inversiones británicas en ferrocarriles en la Argentina surgió por vez primera en 1936, cuando dos organizaciones que controlaban una parte considerable de los intereses ferroviarios, la Association of Trust Companies y la Association of Insurance Companies, hicieron propuestas al gobierno argentino por intermedio del agente de Baring Brothers en el sentido de que se considerase algún esquema de nacionalización. Un plan similar había sido propuesto por otro grupo que sugirió que, sobornando a un número suficiente de políticos influyentes, se podría pasar una ley por el Congreso autorizando la compra de los ferrocarriles por medio de una emisión de valores <sup>2</sup>.

Conviene recordar que a mediados de la década del treinta los ferrocarriles habían dejado de ser un buen negocio. El hecho de que durante el quinquenio 1930-34 unas £ 105.000.000 —aproximadamente la mitad de las acciones— no recibieran dividendo alguno, provocó una baja vertiginosa en la cotización de las acciones ordinarias. El promedio de su cotización en Londres, que había sido de m\$ 96,62 en 1929, llegó a un mínimo de 11,62 en 1936 <sup>3</sup>.

Las causas de la difícil situación financiera de las empresas ferroviarias eran diversas. Por un lado la crisis del sector externo había provocado una cierta reducción en el volumen transportado, al mismo tiempo que la situación crítica de la balanza de pagos dificultaba las remesas de dividendos e intereses. Por otro lado, y probablemente ésta sea la causa más profunda, la competencia que el automotor hacía al ferrocarril —impulsada por la necesidad de buscar formas de transporte menos costosas y el aluvión de automotores norteamericanos importados en la década anterior— provocó un “descreme” de las cargas transportadas, reduciendo el transporte de mercaderías que pagaban fletes bajos en distancias largas <sup>4</sup>. El resultado de esta competencia fue que entre 1929 y 1935 las cargas transportadas por los ferrocarriles privados bajaron en un 23 por ciento mientras que los ingresos lo hicieron en un 40 <sup>5</sup>. Las leyes de coordinación del transporte, sancionadas en

<sup>2</sup> Memorandum del Foreign Office, F. O. A6015/65/2-20/7/1936.

<sup>3</sup> Datos del *Review of The River Plate*.

<sup>4</sup> Debe recordarse que el sistema de tarifas “parabólicas” imperantes en la Argentina compensaba los bajos fletes pagados en las distancias largas con los altos fletes de las distancias cortas.

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado del problema de la competencia del automotor y de las leyes de transporte puede verse el trabajo del autor “Consecuencias

1935 y 1936 para frenar la competencia del automotor, tuvieron escaso éxito debido al gran auge en la construcción de caminos <sup>6</sup>.

Es comprensible que los tenedores de acciones ordinarias, que no habían recibido retribución alguna por sus inversiones durante más de un lustro, se sintieran inclinados a considerar la posibilidad de vender sus acciones o bien de cambiarlas por valores del gobierno que gozaban de un interés seguro. Los directores de los ferrocarriles y los dueños de acciones preferidas no compartían estos planes. Su idea era lograr una extensión de la ley Mitre (Nº 5815), que vencía en 1947, con algunas modificaciones, permitiendo que el estado fuera gradualmente tomando una participación creciente en un organismo similar a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, que agrupara a todos los intereses ferroviarios.

Es útil recordar que según la ley Mitre las empresas estaban exentas de pagar derechos aduaneros e impuestos, debiendo abonar un impuesto único del 3 por ciento sobre el total de los ingresos. En 1947 caducaba el régimen impositivo al que estaban sujetas las empresas, pero no las concesiones mismas. Con anterioridad incluso a la firma del Tratado Roca-Runciman, las empresas habían comenzado a hacer gestiones con el fin de lograr una extensión de la misma. El proyecto de los directores de lograr una extensión de la ley permitiendo una participación creciente del estado contaba con la aprobación del presidente Ortiz <sup>7</sup>. Este pensaba que era necesario asegurar la nacionalización de los ferrocarriles a lo largo de varios años con participación del gobierno y asistencia en el capital y en la administración. Consideraba que los ferrocarriles iban a tener constantes problemas con los obreros a menos que se creara una situación por la cual un paro pudiera considerarse como un atentado al patrimonio nacional <sup>8</sup>. En el curso del año 1938 prosiguieron las conversaciones directas entre los representantes de los ferrocarriles y Ortiz con el fin de coordinar algún esquema por el cual el estado adquiriera un interés sustancial en los ferrocarriles <sup>9</sup>. Los resultados no parecen haber

de la competencia de transportes sobre la hegemonía económica británica", *Económica*, enero-abril 1971, año XVII, Nº 1, La Plata.

<sup>6</sup> La promulgación de las leyes de coordinación del transporte, inspiradas por los intereses británicos, formaba parte del compromiso contraído con la firma del Tratado Roca-Runciman de asegurar al capital británico tratamiento "preferencial".

<sup>7</sup> Ex abogado del Ferrocarril Oeste.

<sup>8</sup> F. O. A7941/122/2 - 23/10/37.

<sup>9</sup> F. O. A5690/24/2 - 13/7/1938.

sido exitosos, ya que a fin de ese año el encargado principal de llevar adelante las negociaciones retornaba a Gran Bretaña sin resultado aparente alguno.

La posibilidad de que se nacionalizaran los ferrocarriles tomó estado público recién a fines de 1940, cuando se discutió en el Senado el Plan de Reactivación Económica. El proyecto de ley, elaborado por el ministro Pinedo y sus asesores, incluía un artículo que llamó la atención de algunos senadores de la oposición, por el cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a entregar valores nacionales a cambio de valores externos de empresas extranjeras que prestaran servicios públicos en el país, debiendo estas operaciones ajustarse a planes de conjunto. En otras palabras, se autorizaba al Poder Ejecutivo a adquirir en todo o en parte los ferrocarriles <sup>10</sup>. El mismo día de la discusión en el Senado se dio a publicidad un plan de nacionalización de los ferrocarriles particulares. Este plan, cuyo autor también era el doctor Pinedo, pero esta vez en representación de los ferrocarriles privados, contemplaba la formación de una compañía que se denominaría "Corporación de Ferrocarriles". El capital de las empresas que se incorporaban se calculaba en 240 millones de libras; un 70 por ciento de las acciones serían adjudicadas a las empresas británicas y un 30 entregado al estado argentino, que garantizaría un interés del 4 por ciento; el estado renunciaba a todas las rebajas de tarifas a su favor y a toda fiscalización efectiva de las actividades ferroviarias; quedaba eliminada toda competencia; a los 60 años las empresas pasarían a poder del estado mediante el rescate de las acciones por un fondo de amortización que se crearía con las ganancias.

Como el propio Pinedo admitió durante la discusión, la nacionalización era propiciada por Gran Bretaña, que debido a la guerra no estaba en condiciones de pagar sus importaciones y, por lo tanto, favorecía la posibilidad de poder pagar una parte de los productos que importaba con papeles de la deuda pública o con valores ferroviarios.

En noviembre de 1943 los directores de las empresas ferroviarias volvieron a insistir en sus proposiciones ante el gobierno argentino. Las posiciones defendidas eran en resumen las mismas del plan elaborado por Pinedo tres años antes <sup>11</sup>. La situación si-

<sup>10</sup> Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores, 17 y 18 de diciembre de 1940, págs. 377 y ss.

<sup>11</sup> Para un análisis más detallado de las deliberaciones puede verse RAÚL SCALABRINI ORTIZ, *Los ferrocarriles deben ser argentinos*, Buenos Aires, 1955 (pág. 100).

guió siendo favorable para las empresas y la ganancia reducida se transformó en pérdida cuando a partir de 1943 comenzaron a aumentar considerablemente los gastos de personal.

## 2. EL ORIGEN DE LAS LIBRAS BLOQUEADAS

La Segunda Guerra Mundial colocó al Reino Unido en una difícil situación económica. Al dedicar la mayor parte de su esfuerzo productivo a la producción bélica tuvo que desatender sus exportaciones, que cayeron abruptamente hasta llegar a ser en 1944 un tercio de lo que habían sido antes de la guerra. Habitualmente la balanza comercial británica era deficitaria, pero este déficit era compensado con los ingresos por intereses, dividendos, servicios financieros y el tráfico naviero. Cuando a consecuencia de la guerra los ingresos de las inversiones en el exterior y del tráfico naviero mermaron, la escasez de divisas se convirtió en el principal problema para el funcionamiento de la economía británica. El déficit comercial para el quinquenio 1941-45 llegó a un promedio de 835 millones de libras anuales <sup>12</sup>.

El problema crucial del abastecimiento británico fue solucionado mediante acuerdos de pago con países del área de la libra, con los Estados Unidos y con algunos otros países, entre ellos la Argentina. Hasta marzo de 1941, en que fue sancionado el Programa de Préstamos y Arrendamientos, el aprovisionamiento desde los Estados Unidos ofrecía serias dificultades debido a la prohibición, establecida por el Neutrality Act de 1935, de exportar armas hasta que éstas fueran pagadas en efectivo. Recién cuando las reservas británicas estaban prácticamente agotadas fue sancionado el Programa de Préstamos y Arrendamientos (*lend-lease*) por el cual el problema del pago de las exportaciones de los Estados Unidos a países beligerantes quedaba diferido hasta después de la guerra. El Programa se complementaba mediante acuerdos de ayuda recíproca (exportaciones de bienes y servicios hacia los Estados Unidos). En total, el Imperio Británico recibió por este programa £ 5.628 millones (la mayoría dirigida al Reino Unido) y envió bienes y servicios por £ 1.605 millones hasta el fin de la guerra.

<sup>12</sup> El promedio de exportaciones para el quinquenio 1941-45 fue de 325 millones de libras mensuales contra 524 millones en el quinquenio anterior. Al mismo tiempo las importaciones subieron de 979 millones de libras anuales en el quinquenio 1939-40 a 1.160 millones en el siguiente.

En cuanto a los arreglos con el área de la libra, éstos consistieron en que los países miembros siguieron proveyendo al Reino Unido y en lugar de recibir su pago en efectivo permitieron que sus importes les fueran acreditados en Londres. Al finalizar la guerra el total de las libras acumuladas en Londres superaba los £ 3.500 millones, de los cuales 2.723 correspondían a países del área de la libra, en especial la India, Egipto e Irlanda. Este tipo de acuerdos se puso en práctica con Canadá y otros países, entre los cuales el más importante era la Argentina.

La balanza comercial de la Argentina con Gran Bretaña se caracterizaba desde la Primera Guerra Mundial por su permanente superávit, que era compensado con las remesas en concepto de intereses, dividendos y servicios diversos. El creciente deterioro durante la década del treinta de las inversiones en el sistema de transportes redujo considerablemente las remesas de dividendos, agudizando el problema provocado por el desequilibrio en la balanza comercial. Entre 1940 y 1945 el balance de la Argentina con el Imperio Británico arrojó un saldo favorable neto de m\$ñ 1.560 millones. Al hacerse cargo el estado argentino del pago a los frigoríficos y exportadores del valor de los productos vendidos al Reino Unido durante la guerra, fue acumulando libras esterlinas con garantía en el Banco de Inglaterra.

De m\$ñ 295 millones a fines de 1942, las libras bloqueadas pasaron a 713,9 millones en 1943 y 1.082 en diciembre de 1944, equivalentes a 80,8 millones de libras. A fines de 1945 el total acumulado ascendía a £ 112,1 millones. Comparativamente, dentro del total de las libras bloqueadas, ocupaban un lugar de segunda importancia, si se tiene en cuenta que sólo los saldos de India y Pakistán ya superaban los 1.000 millones de libras.

## 3. LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE GRAN BRETAÑA EN LA POSGUERRA

A fines de 1945, concluida la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña hacía frente a una situación económica sumamente crítica. El esfuerzo bélico había debilitado aún más su decadente posición en el plano internacional, aumentando su dependencia con respecto a los Estados Unidos, que en ésta, al igual que en la anterior guerra, había emergido como principal acreedor internacional. A la pérdida de sus reservas en oro y dólares y de gran parte de sus inversiones en el exterior se le agregaba una fuerte deuda con los Estados Unidos por los préstamos de la guerra y la cuantiosa deuda en concepto de importaciones que no había pagado durante la guerra, superior al monto de sus inversiones en el

exterior. De las dificultades que tendría para cubrir esa deuda en un plazo más o menos breve da una idea el hecho de que, para pagar sus importaciones normales de posguerra, se vería obligada a acrecentar en un 50 por ciento sus exportaciones en comparación con las anteriores al conflicto, debido a la gran disminución de sus entradas provenientes de inversiones en el exterior y los ingresos del transporte naviero, que habitualmente le permitían compensar su balanza comercial deficitaria. Era evidente, pues, que Gran Bretaña intentaría reconquistar los mercados perdidos, entre ellos el argentino.

La difícil situación se complicó aún más cuando la ayuda de los Estados Unidos a Gran Bretaña fue suspendida a los dos meses de terminar la guerra. El Programa de Préstamos y Arrendamientos había permitido que Gran Bretaña importara sin necesidad de exportar o gastar sus reservas en divisas. La abrupta suspensión de la ayuda antes de que pudiera restablecer el ritmo de sus importaciones, puso a Gran Bretaña en una situación difícil. Lord Keynes, que fue inmediatamente despachado para negociar algunos créditos en los Estados Unidos, consiguió £ 3.750 millones al 2 por ciento, a ser pagados a lo largo de 50 años, y además 1.250 millones de Canadá. Aunque en términos financieros el préstamo era favorable, implicaba un costo político muy alto: la ratificación inmediata de los acuerdos de Bretton Woods por parte de Gran Bretaña y la vuelta a la convertibilidad de la libra a partir del 15 de julio de 1947. Los créditos estuvieron disponibles a partir de julio de 1946: un año después ya estaban casi agotados. Hay tres motivos principales para esto. Por un lado las condiciones climáticas adversas durante el invierno de 1947, junto con una aguda escasez de carbón, paralizaron la actividad industrial en gran medida, con lo cual se perdieron exportaciones importantes. Otro motivo fue que el déficit del comercio exterior siguió en aumento, absorbiendo una buena parte del préstamo. El último motivo que agravó la crisis fue la prematura vuelta a la convertibilidad. La debilidad de la posición externa de Gran Bretaña hacía esperar que los tenedores de libras se trataran de desprender de ellas y las convirtieran en dólares, que eran más escasos. Así sucedió, y luego de mantener la convertibilidad durante 5 semanas, la inmensa pérdida de divisas que esto significó obligó a suspender nuevamente la convertibilidad en medio de una seria crisis económica en verano y otoño de 1947.

Es evidente que en un marco de escasez mundial de dólares y de aguda crisis de la balanza de pagos, el Reino Unido no estaba

dispuesto a desbloquear las libras acumuladas y debía buscar alguna otra solución. Las alternativas con las cuales se enfrentaba eran varias. Por un lado, podía resolver la libre disponibilidad de los fondos, lo cual era casi inimaginable en dicha situación. Por otro lado, podía permitir la venta de las inversiones británicas en los países acreedores, aunque esto tampoco parecía ser una solución general, ya que los saldos mayores (que eran los de la India, Egipto e Irlanda) eran superiores a las inversiones. Otra alternativa, que iba a ser defendida por la Argentina, era que se consolidaran los saldos en deudas a largo plazo con un interés determinado. Finalmente quedaba la posibilidad de que fueran liberadas libras en montos apropiados siempre que fueran utilizados para la compra de productos británicos, lo cual tampoco era una solución muy viable teniendo en cuenta que muchos países mantenían una balanza comercial de superávit con el Reino Unido. De las cuatro alternativas, ninguna servía como solución general al problema, y la solución definitiva iba a tener que ser alguna combinación entre ellas.

#### 4. LA INDUSTRIALIZACIÓN ARGENTINA DURANTE LA GUERRA

Durante la guerra, la actividad industrial basada en insumos locales y destinada al creciente mercado interno experimentó una relativa expansión. Asimismo, algunas industrias, como la textil, comenzaron a exportar sus productos a otros países latinoamericanos, normalmente abastecidos por las naciones en conflicto. Esta industrialización permitió un grado de ocupación muy alto, absorbiendo así el desempleo resultante del vuelco hacia la ganadería en el campo y del crecimiento de la población económicamente activa. Así, el total de la población ocupada en la industria manufacturera pasó de 437.816 personas en 1935 a 1.056.673 en 1946. Los mayores aumentos de ocupación se registraron en el rubro alimentos y bebidas, que pasó de 111.159 a 235.513 personas ocupadas, y en textiles (incluido confecciones), que pasó de 83.451 en 1935 a 194.389 personas en 1946.

A la inversa de lo que había sucedido durante la década del treinta, la industrialización durante la guerra parece haber sustituido en gran medida a los productos de origen británico. Durante ese período las medidas proteccionistas destinadas a neutralizar los efectos de la depresión de 1930 (controles de cambio, restricción directa a las importaciones y exigencias de depósitos previos sobre las importaciones) no tuvieron igual efecto en el

reemplazo de las importaciones de distinto origen. En general parecen haber estimulado en mayor medida la sustitución de importaciones de otros países y no las de Gran Bretaña. Especialmente a partir del pacto Roca-Runciman los controles de cambio discriminaron en contra de la importación de bienes de capital (de origen norteamericano por lo general) y a favor de la importación de bienes de consumo terminados (de origen británico). Por otra parte, una proporción considerable de las importaciones de Gran Bretaña ingresaba al país libre de derechos aduaneros (un 13,3 por ciento para el quinquenio 1935-39).

Al finalizar la guerra el objetivo básico del gobierno argentino, como de otros gobiernos latinoamericanos, era defender lo que ya existía en materia de producción manufacturera. Esta defensa se articulaba con el temor a la desocupación que era de esperar como consecuencia de los reajustes económicos que traería la paz. Las alternativas eran claras: se protegían las industrias que el país había logrado desarrollar o se dejaba que la competencia externa recuperase los mercados perdidos. Por ello "el nuevo gobierno que accedió al poder en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial encontró un cuerpo de opinión formado que favorecía la continuación de las industrias existentes; es decir, la continuación del desarrollo industrial basado en las actividades de la sustitución de importaciones de manufacturas «livianas». En otras palabras, las industrias nacionales de bienes de consumo se habían convertido en importantes miembros de la estructura del poder"<sup>13</sup>.

## 5. LAS IMPORTACIONES TEXTILES

Una comparación de la estructura de las importaciones antes y después de la Segunda Guerra Mundial ilustra elocuentemente la gran modificación operada en el sector industrial. En el rubro textiles se anotan tres tendencias fundamentales:

- 1) Hay una tendencia decreciente de la participación de las importaciones textiles dentro del total de las importaciones. Este rubro consumía el 25 por ciento del total de divisas en el quinquenio 1935-39 y disminuye al 14 por ciento para el quinquenio 1946-50.

<sup>13</sup> JAVIER VILLANUEVA, "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina", en *Los fragmentos del poder*, T. Di Tella y T. Halperin Donghi, págs. 325 y ss.

- 2) Dentro de las importaciones textiles declinan considerablemente las provenientes del Reino Unido, pasando de un 24 por ciento para el quinquenio 1935-39 a un 13 por ciento para el quinquenio posterior a la guerra.
- 3) Las importaciones del Reino Unido, que en 1935 estaban compuestas en un 35,7 por ciento por productos textiles, registran una constante disminución de este rubro hasta llegar a un 10,1 en 1950. Mientras en el quinquenio anterior a la guerra un 31,4 por ciento de las importaciones eran de productos textiles, en el quinquenio posterior este rubro solamente participa con un 15,3 por ciento.

La sustitución de productos textiles por la industria local de todos modos no era completa al final de la guerra. Existían posibilidades de colocación de productos textiles de alta calidad y, por otro lado, se seguía importando una buena parte del hilo.

CUADRO 1

	Total de importaciones (millones m\$ <sub>n</sub> .)	Importaciones textiles (en por cientos)	Importación de textiles de Gran Bretaña (en por cientos)	Participación de las importaciones textiles dentro del total de importaciones de Gran Bretaña (en por cientos)
1935	1.175,0	32,6	22,2	35,7
1936	1.116,7	27,4	24,9	32,1
1937	1.557,7	23,0	25,2	32,0
1938	1.460,9	23,3	22,0	28,9
1939	1.338,3	21,0	25,1	28,5
1940	1.498,8	20,5	21,2	30,5
1941	1.276,6	17,9	19,6	30,2
1942	1.274,4	25,1	37,5	23,1
1943	942,0	23,7	40,8	46,9
1944	1.007,2	26,0	10,4	34,0
1945	1.154,0	20,0	9,9	19,6
1946	2.332,0	12,2	17,4	16,1
1947	5.848,5	16,0	9,9	19,0
1948	6.180,7	11,1	14,2	12,6
1949	4.641,7	18,7	16,3	19,6
1950	4.821,0	11,8	10,1	10,1

Fuente: Boletín de Comercio Exterior, D.N.E. y C.

## 6. LOS TRATADOS CON EL REINO UNIDO

a) *El Tratado Eady-Miranda*

A mediados de 1945 el gobierno argentino, al denunciar el acuerdo comercial anglo-argentino de 1936 (Eden-Le Breton), tenía clara conciencia de que el principal problema de las relaciones entre ambos países consistía en poner límite al acrecentamiento de los saldos acumulados, que seguían aumentando ante el persistente superávit en la balanza comercial, y lograr su conversión en dólares. La depresión de la década del treinta y la guerra habían imposibilitado que la Argentina se capitalizara, creando una necesidad muy grande de maquinaria que no se obtendría de Gran Bretaña sino de los Estados Unidos. Por ello, durante los años siguientes, en todos los convenios con el Reino Unido una de las preocupaciones principales fue la de lograr que el superávit en la balanza comercial fuera utilizable fuera del área de la libra. La lentitud en el restablecimiento del multilateralismo en la posguerra especuló en contra de esto, y el comercio triangular de la Argentina con Inglaterra y los Estados Unidos, donde el superávit con Gran Bretaña servía para compensar el déficit con los norteamericanos, no pudo restablecerse en la misma medida que en el pasado.

Al iniciarse las conversaciones para un tratado que regularizara las relaciones anglo-argentinas a comienzos de 1946, no cabía ninguna duda de que Gran Bretaña trataría por todos los medios de lograr revertir la desfavorable balanza de pagos que mantenía con la Argentina. Una forma de lograrlo era aumentando las exportaciones. Esto parece haber sido la posibilidad más temida por el gobierno y los industriales argentinos, ya que la introducción de manufacturas británicas hubiera significado la ruina de una parte importante de la industria que había surgido con la guerra y la desocupación de un sector importante de la población. De la importancia que Inglaterra asignaba al mercado argentino da fe un discurso del presidente del Board of Trade, Harold Wilson, pronunciado antes de la firma del convenio Andes de 1948. Dijo que los mercados más importantes para el Reino Unido eran la Argentina, los Estados Unidos, Canadá, Suecia y Sudáfrica. Agregó además: "No necesito enfatizar la importancia de la carne argentina, cereales y otros productos para nosotros, o por otra parte la importancia de este país para la Argentina como fuente de productos manufacturados de todo tipo, desde bienes de consumo a productos de ingeniería pesada".

En cuanto a las libras bloqueadas, la posición argentina era de que fueran consolidadas en un préstamo al 2 1/2 por ciento anual o bien de que el saldo se convirtiera en dólares, francos suizos u oro. Desde el punto de vista británico esto significaba que, de aplicar igual criterio al total de las libras bloqueadas, su Tesorería hubiera tenido que pagar unos 90 millones anuales en concepto de intereses.

El 17 de setiembre de 1946 se firmó el tratado Eady-Miranda. Contenía importantes decisiones acerca del régimen de pagos, las libras bloqueadas, el comercio de carnes, los ferrocarriles británicos. El convenio establecía que los pagos comerciales y financieros entre la Argentina y el área esterlina continuarían efectuándose en libras y que todas las libras que fueran recibidas por la Argentina desde la fecha del convenio serían libremente disponibles para el pago de transacciones corrientes. En cuanto a las libras bloqueadas (unos 140 millones de libras, equivalentes a 1.560 millones de pesos moneda nacional) no se modificaba la situación previa al acuerdo, ya que la Argentina no podía emplear más que 20 millones de las mismas en cuatro años y lo que necesitara para cubrir sus déficit del área de la libra. En cuanto a las carnes, el gobierno británico se comprometía a adquirir el saldo exportable de la Argentina durante cuatro años a contar del 1º/10/46, reservándose nuestro país para su cuenta en otros mercados una proporción creciente de ese saldo (17 por ciento el primer año, 22 el segundo). Pasados dos años se revisarían los porcentajes para los dos años siguientes. En caso de no lograr nuevos mercados para la carne el gobierno británico se comprometía a comprar cualquier saldo que no fuera efectivamente vendido por el gobierno argentino a otros países.

Acerca de los ferrocarriles el tratado expresaba que se formaría una compañía argentina, con participación del estado argentino y/o particulares argentinos con el propósito de adquirir y explotar los bienes directos e indirectos de las compañías ferroviarias de capital británico. La compañía iba a tomar a su cargo los derechos y obligaciones de las empresas británicas, excluyendo cualquier responsabilidad relativa a los debentures emitidos por las mismas. Participarían las antiguas compañías por el valor de sus bienes y el estado argentino con 500 millones de pesos. El capital se fijaba en m\$ 2.000 millones y el gobierno se comprometía a asegurarle un rendimiento anual del 4 por ciento como mínimo. Si el monto del rendimiento excediera el 6 por ciento del capital emitido, ese excedente se aplicaría a amortizaciones y rescate del capital o a la construcción y extensión de los

ferrocarriles. La situación de las inversiones británicas se modificaba sustancialmente, ya que el gobierno de Su Majestad Británica aceptaba el rescate de las inversiones mismas y la formación de una compañía de ferrocarriles cuyas acciones pertenecerían en su mayoría a las antiguas empresas británicas, pero que podían ser total o parcialmente compradas por el estado argentino.

Indudablemente el tratado no puede considerarse un éxito rotundo para ninguno de los dos países. Desde el punto de vista británico la virtud del acuerdo de pagos residía en que no se creaba ningún precedente que pudiera interferir en las negociaciones con otros dueños de libras bloqueadas, al persuadir a la Argentina a mantener el saldo en Londres al 1/2 por ciento anual. Indudablemente el deseo argentino de liberar esos saldos fue disminuido por el conocimiento de que en adelante iba a poder disponer del saldo de la balanza comercial en divisas u oro. Hasta que se dispuso la inconvertibilidad de la libra, en agosto de 1947, la Argentina transformó libras en dólares por un valor de m\$ñ 562 millones.

#### b) La nacionalización

Las negociaciones para la constitución de una nueva sociedad no fueron muy felices y a fines de año comenzaron las tratativas para la nacionalización de los ferrocarriles. Al comenzar las negociaciones los ingleses ofrecieron venderlos por m\$ñ 3.000 millones, mientras que la posición argentina defendida por Miranda fue de no pagar más de 2.000 millones. Finalmente, el 13 de febrero de 1947 se firmaba el contrato de compraventa de los ferrocarriles británicos por £ 135.500.000, así como de compañías asociadas, subsidiarias y colaterales, por el pago de una suma adicional de £ 14.560.000, en total £ 150 millones, equivalentes a m\$ñ 2.028 millones. El importe de la venta iba a ser provisto por los fondos bloqueados en el Banco de Inglaterra (calculados en 130 millones de libras a comienzos de 1947) y el resto mediante el excedente de la balanza comercial.

El precio convenido excedía ligeramente la valuación en la Bolsa de Londres (£ 130 millones), pero estaba muy por debajo de su valor nominal (£ 250 millones) y tal vez por debajo de su costo de reemplazo<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El *Financial Times* de Londres hacía ascender el capital a 250 millones de libras esterlinas en el momento de la nacionalización, equivalentes a m\$ñ 3.375 millones. En la Bolsa de Londres llegó a cotizarse, el día de la firma

Desde el punto de vista exterior Gran Bretaña no ganaba necesariamente con la nueva situación. En sus días de prosperidad los ferrocarriles daban más de 10 millones de libras de dividendos y mediante el acuerdo Eady-Miranda aseguraban un mínimo

del contrato de la venta, en 130 millones de libras, mientras que un año antes apenas estaba en m\$ñ 600 a 700 millones. El alza fue indudablemente determinada por la especulación que desató la posibilidad de la venta. Siguiendo a Puiggrós (ob. cit., pág. 201) es importante recordar que en el precio se incluían las siguientes compañías asociadas, subsidiarias y colaterales:

*Transportes:* Expreso Villalonga; Expreso Furlong; Empresa de Transportes S.A.; Compañía de Transportes Cordilleranos; Compañía Transportes Regionales Argentinos; Compañía Internacional de Transportes Automóviles S.A.; Compañía El Cóndor; y Compañía El Valle.

*Puertos:* Dock Sud en el puerto de Buenos Aires; Compañía de Muelles y Depósitos del puerto de La Plata; puerto Ingeniero White; puerto Bajada Grande; puerto Galván; puerto Ibicuy, y puerto Villa Constitución (aparte se nacionalizaron los puertos de San Nicolás, El Dorado, Zárate, Arroyo Parejas, El Tigre y Madryn).

*Empresas varias:* Empresas Eléctricas de Bahía Blanca; Depósitos Frigoríficos de San Juan S.A.; Compañía de Tierras y Hoteles de Alta Gracia; Frigorífico de Productores de Uva de Exportar; Fomento del Norte Argentino, Agrícola, Canadera e Inmobiliaria; Sociedad de Aguas Corrientes de Bahía Blanca; Sociedad de Consumo Ramos Generales; Ferrocarrilera de Petróleo; Distribuidora Nacional de Frutas; Frigorífico y Mercado del Once; Hoteles Sudamericanos, y Líneas Económicas Decauville.

Entraban también en la compraventa edificios y terrenos en todo el país (sólo en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires se traspasaron al estado argentino 3 millones de metros cuadrados que; a razón de m\$ñ 300 el metro cuadrado como mínimo, daban m\$ñ 900 millones), así como acciones de grandes tiendas, diarios, etcétera.

Por otro lado, el estado del material rodante era lamentable, como lo ilustran las siguientes estadísticas acerca de las máquinas locomotoras utilizadas en los ferrocarriles británicos.

Años	Locomotoras británicas		Otras locomotoras		Total Importadas	En uso
	Importadas	Aún en uso	Importadas	Aún en uso		
1857 - 1860	4	—	—	—	4	—
1861 - 1870	88	—	2	—	90	—
1871 - 1880	81	—	12	—	93	—
1881 - 1890	756	78	174	3	930	81
1891 - 1900	231	147	105	52	336	199
1901 - 1910	1.539	1.346	570	458	2.109	1.804
1911 - 1920	514	510	222	215	736	725
1921 - 1930	709	709	333	333	1.042	1.042
1931 - 1940	68	68	46	46	114	114
	3.990	2.858	1.464	1.107	5.454	3.965

Fuente: "The Review of the River Plate".

Resulta suficientemente elocuente del estado real de las líneas si del total de locomotoras en uso en la época de su nacionalización casi la mitad eran obsoletas.

de 5 millones de libras por año. Esto se perdería y del precio de compra sólo quedarían alrededor de £ 25.000.000 en moneda gastable, ya que el resto se abonaría en saldos de libras bloqueadas.

### c) *El pacto de Andes*

Cuando el 20 de agosto de 1947 se decretó la inconvertibilidad de la libra, la situación de las libras bloqueadas garantidas se modificó, así como también las principales disposiciones del convenio de pagos suscripto, ya que la suspensión de la convertibilidad anulaba la posibilidad de que el superávit comercial pudiera ser utilizado para pagos fuera del área de la libra como se venía haciendo, además del peligro de la devaluación del cual estaban exentas las libras bloqueadas. Era preferible pagar los ferrocarriles con libras no garantidas producidas por el excedente del comercio exterior y no utilizar las libras disponibles en el Banco de Inglaterra que eran convertibles a oro. Con el pacto de Andes, firmado el 12 de febrero de 1948, quedó perfeccionada la compra. Por éste el estado argentino abonó a las empresas ferroviarias británicas con un adelanto de 100 millones de libras esterlinas al 1/2 por ciento de interés anual que le hizo el gobierno inglés a cuenta de las exportaciones de carne del año 1948, más 10 millones que el gobierno inglés pagó por la diferencia de precio de los productos argentinos vendidos a Gran Bretaña, más 40 millones de libras esterlinas de su fondo bloqueado en el Banco de Inglaterra. El saldo de 80 a 90 millones de libras garantidas siguió a disposición para pagos del área de la libra. Los 100 millones que completaban el precio debían ser provistos por las exportaciones de 1948 y parte de 1949.

En 1949 por vez primera la balanza de pagos argentina tuvo un saldo negativo, al disminuir las exportaciones argentinas a Gran Bretaña como represalia por el incumplimiento británico de la cláusula del pacto de Andes sobre convertibilidad de la libra. Las exportaciones de carne fueron orientadas hacia mercados más redituables. Con ello la existencia de libras disminuyó en m\$<sup>n</sup> 613.400.000, quedando reducida a m\$<sup>n</sup> 278.900.000.

### CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente se infiere que no se puede analizar la nacionalización de los ferrocarriles sin tener en cuenta los distintos aspectos que determinaban la política económica

británica con la Argentina y, viceversa, los elementos que subyacen a la política económica argentina frente a Gran Bretaña.

El análisis global de las relaciones entre Gran Bretaña y la Argentina en la segunda posguerra nos conduce a la conclusión de que la cuestión del precio pagado por los ferrocarriles dista mucho de ser esencial (por otro lado hay elementos como para pensar que no se compró solamente hierro viejo) y que la utilización de las libras bloqueadas respondió a una línea de política económica cuyo fin era asegurar el máximo posible de divisas convertibles a dólares para asegurar el abastecimiento y la expansión de la industria local.

La nacionalización, entonces, aparece como una medida de defensa de la industria nacional surgida durante la guerra sobre la base de la sustitución de importaciones, en gran medida británicas, dentro de una estrategia de industrialización.