

Índice

Presentación.....	11
--------------------------	-----------

Dossier

**La “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución
de Importaciones y sus transformaciones
durante la segunda mitad del siglo XX**
coordinado por Claudio Belini y Cecilia Dethiou

La “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y sus transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX Claudio Belini y Cecilia Dethiou.....	15
Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955) Maria Helena Garibotti.....	23
Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI: los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero: actores, trayectorias e impactos regionales Enzo Vicentin.....	61
La reconfiguración asimétrica de la industria automotriz argentina (1976-2001) Bruno Pérez Almansi	91
Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015): da industrialização por substituição de importações à desindustrialização da economia brasileira Guilherme Grandi y Alexandre Macchione Saes	119

Reseñas

Santilli, Daniel. 2019. La desigualdad en la Argentina: apuntes para su historia, de la colonia a nuestros días. Rosario: Prohistoria.

Tomás Guzmán..... 153

Directrices para autores/as..... 157

Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)

Maria Helena Garibotti¹²³⁴

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas orientadas a fomentar las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955). Dada la regulación estatal del comercio exterior, las políticas de fomento de exportaciones textiles implementadas se basaron, principalmente, en la asignación de tipos de cambio preferenciales, la ampliación de las cuotas de exportación y exenciones impositivas. Si bien las prioridades de la política económica peronista se centraron en garantizar el abastecimiento del mercado interno, las políticas de fomento de exportaciones industriales distaron de ser inexistentes. Se propone un abordaje diacrónico que permita advertir los cambios y continuidades de las políticas de promoción de exportaciones textiles entre 1946 y 1955, teniendo en cuenta la interacción entre burocracia estatal y entidades de representación empresarial así como los condicionamientos del mercado internacional durante la segunda posguerra. Se sostiene que el análisis del proceso de elaboración e implementación de políticas de fomento a las exportaciones textiles a partir de la interacción entre burocracia estatal y actores privados manifiesta los límites y desafíos que condicionaron los márgenes de autonomía estatal desviando la concreción de las iniciativas gubernamentales.

Fecha de recepción del artículo: 05-11-2020

Fecha de aceptación del artículo: 01-02-2021

¹ helenagaribotti@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9000-2840>

² Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.

³ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

⁴ Agradezco las observaciones de los evaluadores anónimos cuyos comentarios han permitido mejorar el artículo.

Palabras clave

Peronismo; políticas públicas; exportaciones textiles.

The policies of foreign trade regulation and the promotion of textile exports during the first Peronism (1946-1955)

Abstract

This paper analyzes the process of elaboration and implementation of public policies aimed at promoting textile exports during the first Peronism (1946-1955). Given the state regulation of foreign trade, the policies implemented in order to promote textile exports were based mainly on the allocation of preferential exchange rates, the expansion of export quotas and tax exemptions. Although the priorities of the Peronist economic policy were focused on guaranteeing the supply of the domestic market, the policies for encouraging industrial exports were far from non-existent. This article proposes a diachronic approach in order to emphasise the changes and continuities of the textile export promotion policy between 1946 and 1955, based on the interaction between the state bureaucracy and business representation entities as well as the international market conditions during the second postwar period. This article argues that the analysis of the process of elaboration and implementation of policies aimed to promote textile exports focusing on the interaction between the state bureaucracy and private actors shows the limits and challenges that conditioned the margins of state autonomy, diverting the concretion of the government's initiatives.

Keywords

Peronism; public policies; textile exports.

Introducción

Este artículo se propone analizar la implementación de instrumentos de política económica orientados a fomentar las exportaciones de manufacturas textiles durante el primer peronismo (1946-1955). La selección de la industria textil como caso de estudio obedece a su desempeño sectorial, en tanto que constituyó uno de los sectores más dinámicos de la

economía vinculado a la aceleración del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) durante la década peronista. Desde un primer momento, el sector textil devino en un sector clave para las políticas económicas del peronismo no sólo por tratarse de una rama industrial intensiva en mano de obra sino también por contribuir al abastecimiento de artículos de consumo de primera necesidad en el mercado interno con notable incidencia sobre el costo de vida. Hacia 1946, la rama textil se había consolidado como uno de los sectores más dinámicos de crecimiento dada la expansión del número de plantas, del personal empleado y el volumen de producción.⁵ Las políticas económicas que fomentaron el crecimiento sectorial durante el peronismo fueron fundamentalmente cuatro: la política de control de precios, la regulación estatal de las importaciones y exportaciones, el crédito oficial y la política salarial (Belini 2009). Entre los instrumentos de política económica de mayor gravitación en la administración del comercio exterior se destacaban el control de cambios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones a través del sistema de cuotas y la suscripción de convenios comerciales donde las listas anexas especificaban los tipos de mercadería y las cantidades a intercambiar (ya sea en volumen o en monto de divisas).⁶ Las herramientas de regulación del comercio exterior variaban en función de la prioridad del gobierno que era el abastecimiento del mercado interno (para el caso de las exportaciones) y el resguardo de la ocupación y actividad de la industria nacional (en el caso de las importaciones cuyo criterio selectivo buscaba reservar el mercado interno para la producción local).

El objetivo de este artículo es analizar la incidencia del control de cambios y el sistema de cuotas sobre la industria textil focalizándonos

⁵ Según el censo industrial de 1946, la industria textil contaba con 2.061 establecimientos y 117.110 obreros ocupados, más 9.466 empleados. En 1946, el porcentaje de la participación de la industria textil (excluyendo confecciones) sobre el total de la industria manufacturera era del 12,4%.

⁶ Otros instrumentos implementados en la administración del comercio exterior fueron las tarifas aduaneras cuya efectividad disminuyó a raíz de la desactualización de los avalúos que quedaron retrasados por el aumento de la inflación interna. La política arancelaria constituyó una herramienta marginal en la administración del comercio exterior durante el peronismo. En primer lugar, porque otros instrumentos de política económica (permisos previos de cambio y el sistema de cuotas) permitían una regulación más flexible del flujo de mercancías en función de la disponibilidad de divisas y el grado de abastecimiento del mercado interno que era la prioridad del gobierno. En segundo lugar, por los condicionamientos impuestos a raíz de la firma de acuerdos comerciales bilaterales.

exclusivamente en la evolución de las exportaciones sectoriales. A diferencia de las investigaciones sobre el tema centradas exclusivamente sobre la enunciación de disposiciones oficiales en materia de administración del comercio exterior, este trabajo se propone analizar la interacción entre burocracia estatal y empresarios textiles. En efecto, la negociación entre funcionarios y empresarios por la ampliación del monto de las cuotas de exportación o la adjudicación de tipos de cambio preferenciales que estimulara el potencial exportador de ciertas subramas de la industria textil, fue una situación recurrente a lo largo del primer peronismo.

El análisis de las políticas de fomento de exportaciones textiles nos permitirá advertir los alcances y límites de la política de fomento de exportaciones no tradicionales que tempranamente impulsó el gobierno de Perón. Este tema adquiere notable importancia, en particular porque uno de los medios para superar los recurrentes estrangulamientos de la balanza comercial reside en la diversificación de las exportaciones, particularmente a partir de un incremento de la participación de bienes con mayor valor agregado. Desde una perspectiva que prioriza el análisis cualitativo de la interacción entre empresarios y burocracia estatal, se busca indagar en torno a las capacidades estatales para regular al capital así como advertir los obstáculos que impidieron la concreción de los objetivos iniciales en resultados observables.⁷ La hipótesis de este trabajo sostiene que las políticas de promoción de las exportaciones industriales no fueron inexistentes como lo sugiere cierta bibliografía que enfatiza el carácter mercadointernista de la estrategia de industrialización peronista. De todas maneras, estas políticas de fomento de exportaciones no tradicionales no fueron homogéneas a lo largo de los nueve años de gobierno peronista, sino que comenzaron a adquirir mayor preponderancia luego de la restricción externa y la coyuntura crítica de 1949-1952. Por otra parte, el análisis del proceso de negociación e implementación de políticas de fomento a las exportaciones permite indagar sobre el grado de autonomía de la burocracia

⁷ Para un análisis sobre la cuestión en los países que se industrializaron en el siglo XX véase Evans (1995 y 2007). El concepto de “autonomía enraizada” esbozado por Evans aporta una herramienta analítica para caracterizar lo que sería una relación ideal entre burocracia estatal y empresarios. Para un análisis del periodo peronista que ha utilizado este concepto véase Belini (2014). Por su parte, Sidicaro ha sostenido que entre 1946 y 1955 el Estado se desarrolló “con gran autonomía respecto a los intereses de los actores socioeconómicos predominantes” (Sidicaro 2017 [2002]:55). Los márgenes de autonomía estatal se estrecharon a partir de 1955 a raíz de las presiones de diferentes sectores socioeconómicos que debilitaron las capacidades estatales (Belini [comp.] 2020).

cia estatal para imponer las prioridades de la agenda económica sobre los intereses particulares de los actores socioeconómicos privados.

El artículo se divide en tres apartados. En primer lugar, se analizará el contexto histórico de la posguerra con el objeto de relativizar la excepcionalidad de las políticas de administración del comercio exterior que implementó el peronismo. Por otra parte, las políticas de administración del comercio exterior tampoco resultaron una novedad desde una perspectiva de largo plazo. En efecto, el peronismo implementó herramientas de política económica forjadas en los años precedentes y las proyectó con alcances más vastos en función de las nuevas prioridades económicas. En segundo lugar, se procederá a analizar la evolución de las políticas de fomento de exportaciones textiles entre 1946-1949; 1949-1952 y 1952-1955.⁸ Por último, se esbozarán conclusiones provisionarias factibles de ser discutidas y repensadas en futuras investigaciones.

La regulación de las exportaciones en su contexto histórico

Entre los instrumentos de política económica clave para la regulación de las exportaciones se destacó el sistema de cuotas o cupos a las exportaciones. La principal finalidad del sistema de cuotas a las exportaciones era garantizar el abastecimiento del mercado interno permitiendo exportar sólo los saldos excedentes una vez satisfechas las necesidades de la industria nacional y del consumo doméstico. Conviene advertir que estas herramientas de administración del comercio exterior no constituían una excepcionalidad en el marco de la época sino la culminación de un proceso de largo plazo de consolidación del intervencionismo estatal que se remontaba a la Gran Depresión y las guerras mundiales. La constatación de otras experiencias nacionales contemporáneas contribuye a relativizar la supuesta excepcionalidad de las políticas peronistas. En efecto, cuando se analizan las políticas económicas en su contexto, la preservación de mecanismos de administración del comercio exterior parece ser la norma más que la excepción entre numerosos países de Europa occidental y de América Latina. La reconstrucción europea en la inmediata posguerra debió lidiar con persistentes desequilibrios externos, especialmente con el área del dólar, que obligó a la mayoría de los gobiernos a adoptar medidas enérgicas para aumentar exportaciones a través de políticas de

⁸ La periodización coincide con la bibliografía especializada que distingue tres etapas entre 1946 y 1955 en función de las fluctuaciones macroeconómicas y los cambios en las políticas económicas peronistas (Gerchunoff y Llach 1998; Gerchunoff y Antúnez 2002; Rougier 2012).

fomento sectorial (como, por ejemplo, el establecimiento de tipos de cambios diferenciales) así como disminuir importaciones a partir de controles cuantitativos, la restricción del consumo y la sustitución de importaciones. De hecho, hasta el restablecimiento de la convertibilidad de las monedas europeas en 1958, varios países implementaron controles cambiarios y comerciales para salvaguardar sus cuentas externas (Aldcroft, 2013).⁹ Por otra parte, los países latinoamericanos experimentaban la necesidad de administrar el comercio exterior en función de satisfacer prioritariamente las demandas de los respectivos mercados internos al calor de la expansión de la ISI. A modo de ejemplo, Brasil, gran productor y exportador de textiles y materia prima del rubro, implementaba mecanismos de regulación del comercio exterior de características similares a los aplicados en la Argentina. En marzo de 1946 las autoridades económicas brasileñas dispusieron la suspensión de la exportación de tejidos y artículos de algodón. Según las declaraciones del presidente de la comisión ejecutiva textil con respecto a esta medida, “el verdadero objetivo de la industria textil brasileña es, sin duda alguna, el abastecimiento del mercado interno. Siendo así, nuestro consumidor debe gozar de preferencia sobre los demás (...) No podemos, ni debemos entretanto de modo alguno admitir la expansión de nuestro comercio exterior de tejidos con el sacrificio del consumidor brasileño”.¹⁰

Por otra parte, la implementación de cuotas a las exportaciones no constituyó un instrumento novedoso. Por el contrario, la regulación estatal de las exportaciones precedió al peronismo constatándose, en consecuencia, una continuidad respecto al período precedente. En este sentido, cuando se analizan los instrumentos de administración del comercio exterior, la política económica peronista no supuso una ruptura, sino más bien, una continuidad en la implementación de herramientas que habían sido forjadas en años previos. Conviene recordar que, en el marco de la expansión de las exportaciones textiles durante la guerra, el gobierno había establecido en 1944 permisos previos para la exportación de artículos de algodón y prohibiciones a la exportación de hilados y tejidos de algodón, lana y mezcla para garantizar el abastecimiento del mercado interno y contener el alza de los precios a través de la regulación de las exportaciones secto-

⁹ No obstante, el boom exportador europeo en la década de 1950 y 1960 no puede dejar de vincularse con la entrada de dólares estadounidenses a Europa y la conformación de un bloque comercial europeo que derivó en la supresión de las restricciones comerciales entre los países miembros, la liberalización del comercio intracomunitario de productos no agrícolas en 1968 y el establecimiento de un arancel exterior común (Aldcroft, 2013).

¹⁰ *Gaceta Textil* (en adelante *GT*), marzo 1946: 33.

riales.¹¹ En dicha sintonía, la Memoria de 1944 del Banco Central advertía sobre la necesidad de restringir las ventas al exterior para combatir la inflación interna.¹² A las restricciones mencionadas se sumaron, en agosto de 1945, la eliminación del tipo de cambio preferencial para las exportaciones no tradicionales.¹³ Asimismo, durante los primeros meses de 1946 las exportaciones de hilados y tejidos continuaron sujetas a restricciones cuantitativas a través del sistema de cuotas.¹⁴

La imposición de cuotas a las exportaciones debe entenderse en el marco de los cambios suscitados por el conflicto bélico. El estallido de la Segunda Guerra Mundial generó el inevitable repliegue de los oferentes tradicionales de textiles en el mercado internacional alentando la exportación de textiles de producción nacional. La industria textil nacional logró incrementar su participación en el volumen total exportado destinado a países limítrofes dada la retracción de los Estados Unidos como proveedor de manufacturas en los mercados latinoamericanos (Llach 1984, 532). Respecto a esta cuestión, ciertas interpretaciones enfatizaron que la disminución de la participación de textiles en las exportaciones después de la guerra se debió a la prohibición de exportar determinados bienes para garantizar el abastecimiento y precios del mercado interno durante el gobierno peronista (Llach 1984, 553; Schvarzer 2000, 190). No obstante, es necesario matizar esta interpretación fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, tal como se mencionó anteriormente, la imposición de cuotas a las exportaciones textiles se dio con anterioridad a la llegada de Perón a la presidencia en 1946. En segundo lugar, el incremento de las exportaciones textiles no se debió a la capacidad argentina de insertarse competitivamente en mercados externos, sino a una cuestión coyuntural dado el repliegue de los oferentes tradicionales durante la guerra. En consecuencia, la declinación de las exportaciones textiles una vez finalizado el conflicto bélico debe entenderse en el marco de la recuperación de posiciones de los oferentes tradicionales de manufacturas textiles en el mercado internacional: Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón.

¹¹ Decreto 10.539 26/4/44 y 19.983 26/7/44, *Anales de la Legislación Argentina*, Año 1944, p. 266 y 441.

¹² BCRA, *Memoria Anual 1944*, p. 7.

¹³ Resolución Ministerio de Hacienda n° 227, agosto 1945. En octubre de ese año las autoridades decidieron la prórroga del tipo de cambio preferencial. Véase *GT*, junio de 1946: 9.

¹⁴ *GT*, enero febrero 1946: 7.

Las exportaciones textiles entre 1946 y 1949

Durante el gobierno peronista la variación de las cuotas de exportaciones textiles fue determinada en función del grado de abastecimiento del mercado interno. En un primer momento, la Secretaría de Industria y Comercio era la encargada de dar a conocer las listas de artículos autorizados para su exportación o importación. En materia textil, a principios de 1946 publicó una resolución aprobando una lista de artículos de lana, algodón y rayón que podían ser exportados. Las solicitudes de licencias para la exportación debían ser remitidas a la Dirección de Exportación e Importación para su consideración.¹⁵ Los permisos de exportación emitidos en virtud del cupo establecido por resolución oficial no podían ser utilizados para despachar otras mercaderías ni para cumplir otros compromisos de venta que los declarados en las solicitudes por las cuales habían sido tramitados. Durante 1946-1947 se autorizaron cupos de exportación de hilados y tejidos de lana¹⁶; manufacturas de algodón puro y de algodón mezcla¹⁷; confecciones de nylon, exportar medias de seda y mezcla¹⁸.

Sin embargo, las múltiples sanciones registradas durante el período analizado a raíz de reiteradas infracciones a las disposiciones vigentes en materia de comercio exterior, evidenciaban que el acatamiento de las regulaciones distaba de ser efectivo.¹⁹ Según las normas vigentes, en caso de no exportarse el total de la mercadería comprendida en el permiso, el mismo debía ser devuelto dentro de los diez días posteriores a la fecha de su caducidad. Las firmas que no cumplían con dicha obligación eran pasibles de sanciones que podían llegar hasta su eliminación del Registro de Exportadores.²⁰ En relación al rubro textil, se constatan sanciones a firmas exportadoras por vender cantidades excedentes a las autorizadas en el permiso previo de exportación.²¹ Las falsas declaraciones aduaneras no sólo

¹⁵ Resolución 1067/ 46 complementaria a resoluciones Nro. 12.719 y 13.454/ 45. *GT*, enero-febrero 1946: 20.

¹⁶ *GT*, enero-febrero 1946: 7; noviembre 1946: 11-12.

¹⁷ *GT*, abril 1946: 3.

¹⁸ *GT*, diciembre 1946: 2.

¹⁹ De acuerdo al artículo 3º del Decreto N° 12.596 del Poder Ejecutivo Nacional del 3 de mayo de 1946- ratificado por Ley N° 12.962, Sección IX- fueron transferidas al Banco Central las funciones de inspección y sumarios de cambios. La *Memorias Anuales* del BCRA (1946-1955) dan cuenta de los sumarios y penalidades por infracciones o falsas declaraciones en materia cambiaria.

²⁰ *GT*, marzo 1947: 17.

²¹ *GT*, enero-febrero 1946: 38.

se limitaban a fraguar la cantidad de mercadería exportada sino también la naturaleza de los bienes exportados para comercializar en mercados externos artículos que no podían exportarse. A modo de ejemplo, en octubre de 1946 la Dirección de Exportación e Importación que tenía a su cargo la tarea de vigilancia y regulación de los productos que salían del país en los grandes embarques, denunció que en una encomienda internacional, bajo la denominación de “fieltros de lana”- producto que no estaba sujeto a permiso de exportación- se enviaban tejidos de “puro hilo de Irlanda”, que no podían ser sacados del país.²²

Los cupos de exportaciones eran, en principio, definidos unilateralmente por parte de la burocracia estatal sin la participación activa de actores privados ya sea entidades de representación sectorial o empresarios de la rama. Las resoluciones oficiales en materia de exportación se caracterizaban por su inestabilidad a largo plazo. La autorización de cupos de exportación por un determinado monto para un artículo en particular podía darse de baja al poco tiempo de haberse emitido en función de los requerimientos del abastecimiento interno. Esta flexibilidad en la concesión de permisos de exportación por un lado garantizaba cierta elasticidad pero, por otro lado, los cambios erráticos y poco consistentes a lo largo del tiempo generaban incertidumbre y múltiples manifestaciones de descontento entre los exportadores por la falta de previsión a largo plazo. Por otra parte, el otorgamiento de dichos permisos quedaba a criterio de las autoridades de manera unilateral generando, en consecuencia, que los motivos de queja entre los particulares no hicieran más que incrementarse. La determinación unilateral de la cuota de exportación de textiles por parte de las autoridades económicas generó numerosas solicitudes de la Cámara de Exportadores y asociaciones de representación sectorial con el objeto de ampliar el monto de la cuota de exportación asignada.²³ Cada permiso previo para exportar era resultado de consideraciones respecto al grado de abastecimiento interno, de un estudio previo sobre la oferta del artículo en cuestión y de la presión de entidades privadas ante las autoridades cuya defensa de intereses particulares se resguardaba detrás de consideraciones de interés general (el grado de abastecimiento del mercado interno).²⁴

El fomento oficial a la exportación de textiles se dio, en primer lugar, a favor de la exportación de la subrama lanera. Por medio de la Resolución N° 172 del 26 de enero de 1948 se fijó un cupo provisorio para

²² *GT*, octubre 1946: 25.

²³ *GT*, mayo 1946: 25.

²⁴ *GT*, diciembre 1946:9.

la exportación de hilados y tejidos de lana²⁵. Entre los motivos y fundamentos de dicha resolución se destacaba el interés de “dictar medidas que propendan a incrementar el desarrollo de las industrias, principalmente de aquéllas que cuentan con recursos naturales; Que la industria textil lanera se halla entre aquéllas cuya evolución ha alcanzado un grado superior en los últimos años pues cuenta con los elementos indispensables para producir y cubrir las necesidades del consumo interno quedando un excedente; Que los excedentes actuales afectan la economía de dicha industria y de ser exportados contribuirían a mantener el ritmo de producción solucionando también el problema de los países necesitados.”²⁶ Sin embargo, las disposiciones sobre materias primas de la subrama lanera estaban determinadas en función del grado de abastecimiento de la industria nacional. A pocos meses de fomentarse su exportación y a raíz del notable aumento de la demanda externa de lana, la Secretaría de Industria y Comercio dispuso a través del decreto 31.689/48 la implementación del permiso previo la exportación de fibras de lana y sus desperdicios. Según *Gaceta Textil*, la medida fue adoptada “en vista de la excesiva demanda externa de esa producción y con el fin de asegurar a la industria hilandera y de tejeduría del país la materia prima indispensable para su desenvolvimiento a precios equitativos.”²⁷ En suma, entre 1946 y 1949 las exportaciones de materias primas y manufacturas textiles continuaron condicionadas al grado de abastecimiento del mercado interno.²⁸ La mayor crítica a la política oficial en este sentido giraba en torno a la falta de previsibilidad en relación a las cuotas de exportación. La sucesión de autorizaciones y suspensiones de cuotas a la exportación de manera intermitente y aleatoria atentaba contra una política sostenida de promoción de exportaciones.

A pesar de las medidas oficiales de promoción de exportaciones, la recuperación de la industria textil de los países centrales y la reconquista de los mercados externos perdidos durante la guerra generó una inevitable retracción de las ventas argentinas de textiles hacia principios de 1947, en gran parte debido a su falta de inserción competitiva a raíz de los elevados costos de producción. Así, por ejemplo, comenzó a darse una merma progresiva de las exportaciones argentinas de medias de rayón, lana y seda. En este contexto, la Cámara de Exportadores apeló a las autoridades para que compensaran los elevados costos de producción locales a través de la asignación de tipos de cambio preferenciales a la exportación

²⁵ BORA, 30/04/1948.

²⁶ GT, mayo 1948: 6.

²⁷ GT, octubre 1948: 30.

²⁸ GT, noviembre 1948:12. Resolución N° 3.186/48 del 2/11/1948.

de textiles con el fin de alentarlas a modo de devaluaciones ocultas. En una nota enviada al Presidente del Banco Central, la Cámara de Exportadores afirmaba que las firmas industriales y exportadoras vinculadas al comercio de exportación de medias de rayón, seda natural y lana habían agotado todos los recursos a su alcance para conjurar tan grave situación, pero a pesar de haber llevado los precios a los límites mínimos permitidos por el costo de producción y los gastos generales de venta, no habían podido colocarse ni siquiera al nivel de los precios de competencia.²⁹ Por tal motivo se solicitaba al Presidente del Banco Central la adjudicación del tipo de cambio preferencial para las exportaciones de esos productos con miras a propiciar una inserción competitiva en los mercados externos:

“Consideramos que esta es la única forma de poder mantener la corriente de exportación creada y defender las posiciones alcanzadas por la mercadería argentina. Ello también significaría colocar al producto nacional, en una situación similar en cuanto a facilidades, a los que la industria de los demás países competidores que gozan para la exportación de sus productos de toda clase de preferencias y privilegios.

La exclusión de las medias de rayón, seda natural y lana de la lista de los productos sometidos al tipo oficial básico de cambio, ha de permitir una correlativa y sensible disminución de su precio de venta en el extranjero, ya que aquél representa una proporción del 18% que supone un margen apreciable.

En conclusión, señor Presidente, solicitamos el cambio preferencial en defensa de una industria que ha adquirido un desarrollo extraordinario, económicamente sana y cuyo porvenir se ve seriamente amenazado por la situación de inferioridad en que se encuentra, en cuanto al precio, con respecto a similares extranjeras.”³⁰

Como se observa en la cita precedente, tempranamente los empresarios apelaron a las autoridades económicas para solicitar la adjudicación de tipos de cambio preferenciales que estimularan las exportaciones. En un sistema de tipos de cambios múltiples como el que existió durante el primer peronismo, el tipo de cambio oficial básico implicaba liquidar divisas a una cotización menor que la que regía al tipo de cambio preferencial.

²⁹ *Argentina Textil*, Abril 1947: 1.

³⁰ *Ibidem*.

El tipo de cambio preferencial, por lo tanto, garantizaba a los exportadores mayor cantidad de pesos por divisa liquidada. Por otra parte, desde la perspectiva de las entidades empresariales orientadas al comercio de exportación, la brecha entre tipos de cambio exportador y vendedor actuaba como un impuesto sobre las exportaciones. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fijación de tipos de cambio diferenciales se daban a conocer a través de las circulares cambiarias emitidas por el Banco Central. Tanto el régimen de cambios múltiples como las restricciones comerciales cuantitativas no requerían aprobación legislativa, lo cual significaba que podían ser implementados y modificados por el Poder Ejecutivo con total autonomía del Congreso. En este sentido, dado que “no respondía a un acuerdo legislativo que reflejara un consenso de los involucrados” se generaron “permanentes conflictos sectoriales” (Cortés Conde *et al.* 2020:33).

Por otra parte, las reiteradas solicitudes de los empresarios textiles por tipos de cambio preferenciales para fomentar las exportaciones sectoriales debieron enfrentarse a las condiciones adversas que comenzaron a manifestarse en el mercado internacional a partir del segundo semestre de 1948 y principios de 1949. La autorización o restricción de la concesión de tipos de cambio preferenciales para la exportación estaba determinada por el grado de abastecimiento del mercado interno, la disponibilidad de divisas y los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales bilaterales. La cuestión cambiaria no resultaba menor en tanto que, tras la declaración de la inconvertibilidad de la libra en 1947 –que impedía convertir los saldos favorables para la Argentina en dólares y así compensar el déficit comercial y financiero con los Estados Unidos- las autoridades económicas se vieron obligadas a priorizar los intercambios con aquellos países con los cuales se habían firmado acuerdos comerciales bilaterales bajo criterios de compensación. Diversificar exportaciones en un contexto de convenios comerciales bilaterales resultaba complejo en tanto que predominaba la demanda externa de bienes agropecuarios y el criterio de compensación (exportar más obligaba como contrapartida a importar más). Más adelante, cuando la coyuntura crítica de 1949-1952 agudizara la restricción externa, la Argentina advertiría la necesidad de fomentar las exportaciones hacia zonas comerciales donde los intercambios tuvieran lugar en divisas libres o convertibles.

1949-1952: nuevos desafíos ante la saturación de la oferta de manufacturas textiles en el mercado internacional y doméstico

En marzo de 1949, la editorial de la revista *Economic Survey* advertía sobre la saturación mundial del consumo de textiles tanto en mercados internos como en mercados externos:

“En Inglaterra, por ejemplo, recientes medidas liberan del racionamiento a las compras de vestimentas, a raíz de la resistencia relativa que oponen los mercados mundiales a absorber el total de la cuota de la producción británica destinada originalmente a la exportación. Informaciones procedentes de Manchester indican, por cierto, que los textiles manufacturados para la exportación están abarrotando los depósitos de almacenaje. La situación en EEUU igualmente se ha vuelto algo más tensa. Los precios de los tejidos lisos de rayón bajaron el mes pasado en 25%, los de los artículos manufacturados de rayón en 40-50%. (...) En EEUU las telas estampadas de algodón se están vendiendo en tanto como 25% menos del precio fijado por la extinta Oficina de Administración de Precios (OPA). Muchas fábricas que producen artículos de lana o “worsted” han cerrado o disminuido sus actividades. (...) Pero lo infortunado de la situación es que éstos artículos son precisamente del tipo de los que menos se necesitan aquí, mientras que escasean los que más urgentemente se requieren, de modo que a fin de inducir a otras naciones a comprarnos a nosotros a cambio de tales productos, tienen que obrar otros incentivos que el factor de vendernos sólo porque sí.”³¹

En consecuencia, en un contexto general caracterizado por la saturación del consumo de textiles, existía una mayor presión por parte de los países compradores de las exportaciones de la Argentina para que ésta le comprara sus excedentes como contrapartida por sus ventas, imponiendo la inclusión de bienes no esenciales (como manufacturas textiles) en los convenios comerciales para los que la Argentina no tenía necesidad y que competían con la producción local como condición de reciprocidad en el intercambio bilateral. Ello daba cuenta de la presión por parte de los socios comerciales del país de compensar las exportaciones argentinas con importaciones de artículos textiles en una coyuntura de saturación a nivel

³¹ *Economic Survey*, 22 de marzo de 1949: 2.

mundial de las manufacturas de dicha rama. En un contexto de convenios comerciales bilaterales, la posibilidad de inserción de exportaciones textiles argentinas en las nóminas de bienes a intercambiar entre los países firmantes era ciertamente exigua. Las exportaciones argentinas de origen agropecuario fueron los bienes principalmente demandados por los países compradores en el marco de los acuerdos bilaterales.

Paralelamente, la caída del consumo de textiles en el mercado interno daba cuenta de la saturación de la demanda local. En efecto, hasta comienzos de la década de 1950, la industria textil lideró el crecimiento del sector manufacturero con tasas del 9% anual. A partir de la década de 1950, otras ramas industriales como la química y la metalmecánica comenzaron a liderar el crecimiento sectorial mientras que la textil inició un período de estancamiento a raíz de la contracción de la demanda (Belini 2017). En 1950 la caída de las ventas y el aumento de los costos de producción generaron el inicio de un período recesivo para la industria textil que se prolongaría hasta 1953 inclusive.³² La ganancia de las industrias textiles se redujo en un 41% en el transcurso de cinco años (1947-1951).³³ Ello trajo como contrapartida dificultades financieras y una caída de la inversión en el sector. Por último, pero no por ello menos importante, el deterioro de los términos de intercambio -que ya venía manifestándose desde la segunda mitad del año 1948- significó una gravitación negativa sobre el balance de pagos que obligó a una mayor adecuación de las importaciones a la disponibilidad de moneda extranjera. La restricción externa quedó manifiesta en una insuficiencia de divisas que obligó a una asignación más rigurosa de los permisos de cambio obstaculizando la importación sostenida de materias primas e insumos demandados por la industria textil local. La escasez de materias primas (ciertos hilados de nylon y algodón que no se fabricaban en el país), agujas y repuestos para maquinarias textiles generó reiterados reclamos sectoriales y una mayor presión sobre los costos de producción que estrecharon aún más las posibilidades de una inserción competitiva en mercados externos (de por sí ya saturados) como alternativa a la caída de la demanda doméstica.³⁴

En este contexto, algunas voces del empresariado reiteraban la idea de un mercado interno saturado y la necesidad de propiciar desde el gobierno la exportación de artículos textiles. En el marco de la cena anual de camaradería organizada por la Asociación Textil Argentina, el

³² *The Review of the River Plate (RRP)*, September 29 1953:15-16.

³³ *RRP*, June 6, 1952:17-21.

³⁴ *GT*, noviembre 1949: 14; mayo 1950:7; junio 1950: 22; agosto 1950:6; julio 1952:4.

empresario J. Salvador Córdova, principal integrante de la firma Córdova Hermanos y Compañía, de los establecimientos textiles “La Emilia” manifestaba que “hemos logrado formar la Argentina industrial, añadiendo que, en cuanto a la industria textil, tenemos nuestro mercado interno saturado y debemos emprender ahora la consecución de los mercados externos, a cuyo fin, agregó, tenemos que pedir a los gobiernos que fomenten la creación de estos mercados, hoy que nos cabe el altísimo honor de haber alcanzado a ser lo que nuestros padres soñaron y que nuestra esperanza previó.”³⁵ El contexto internacional, no obstante, no resultaba propicio para un fomento oficial de la exportación de textiles.

Sin embargo, las perspectivas poco alentadoras en materia de exportación no afectaron a todas las subramas textiles de la misma manera. Los pronósticos sombríos se modificaron súbitamente a raíz de cambios fortuitos en el mercado externo. En 1950 se generaron condiciones favorables a nivel internacional que propiciaron la expansión las exportaciones de la subrama lanera en el marco de la Guerra de Corea (1950-1953).³⁶ En

³⁵ *GT*, noviembre 1947:8.

³⁶ Es necesario advertir, no obstante, que el aumento de las exportaciones laneras a principios de la década del cincuenta debe ponderar no sólo factores coyunturales que operaron como estímulo principal, sino también la política cambiaria. Los tipos de cambio diferenciales configurados por las autoridades económicas buscaban alentar la exportación de lanas y manufacturas textiles con el objeto de incrementar el comercio exterior y la disponibilidad de divisas en un contexto de restricción externa. La devaluación de la libra y otras monedas europeas en septiembre de 1949 había obligado a una reclasificación de los tipos de cambio. Con el objetivo de fomentar el comercio exterior, los productos de exportación fueron clasificados en cuatro categorías: tipo de cambio comprador básico, dos tipos de cambio comprador preferencial (“A” y “B”) y uno más favorable denominado “especial preferencial”. Las divisas procedentes de la venta de carnes, algunos cereales y semillas oleaginosas continuaron negociándose al tipo de cambio básico (£1= m\$ 9,40; USD 100= m\$ 335,82). En cambio, se buscó estimular la venta al exterior de diversos productos agropecuarios y artículos manufacturados que fueron beneficiados con tipos de cambio preferenciales y especiales a los cuales debían negociarse las divisas procedentes de su exportación. La circular cambiaria N° 1156 del 3 de octubre de 1949 publicada por el BCRA dio a conocer las nuevas listas de productos de exportación clasificados por tipos de cambio. Por ejemplo, en relación a la industria textil, se asignó el tipo de cambio preferencial “A” a la exportación de lanas (£1= m\$ 13,53; USD 100= m\$ 483,21); el tipo de cambio preferencial “B” se aplicó a la exportación de lana peinada, tejidos y diversos artículos manufacturados (£1= m\$ 16, 04; USD 100= m\$ 572,86) y el

efecto, se constata un incremento de la demanda de lana por parte de los Estados Unidos, tanto en valores como en cantidades, que pasó a ser el principal socio comercial en relación a este rubro. En 1950, Estados Unidos compró el 60% del volumen exportado de lanas. Las lanas exportadas a Estados Unidos representaban el 9,5% de los pesos ingresados al país en concepto de exportaciones (Gómez y Waldman 2019).³⁷ En cambio, la exportación de manufacturas laneras continuaba priorizando el abastecimiento del mercado interno. En efecto, la autorización para la exportación de hilados y tejidos de lana se establecía en función de la situación de la industria local y las necesidades de consumo interno. En caso de cumplir con el abastecimiento del mercado doméstico, la Dirección General de Contralor Comercial, específicamente la Dirección de Exportación e Importación, otorgaba los permisos de cambio correspondientes para habilitar la exportación del excedente.³⁸

Otras subramas de la industria textil, en cambio, no fueron tan favorecidas como la subrama lanera en lo que respecta al fomento de exportaciones. En junio de 1951, el Ministerio de Economía, por resolución conjunta con el de Industria y Comercio, dispuso someter la exportación de las confecciones de algodón, rayón o mezcla al régimen de permisos previos, con el objeto de condicionar la salida de tales mercancías.³⁹

tipo de cambio especial se asignó a la exportación de determinados tejidos (£1=m\$N 20,15; USD 100=m\$N 719,64). Estos tipos de cambio diferenciales rigieron hasta el 28 de octubre de 1950, fecha en que se dispuso una simplificación de los tipos de cambio vigentes.

³⁷ La expansión de las exportaciones laneras daba cuenta de la existencia de saldos excedentes y del abastecimiento del mercado interno. Sin embargo, en el marco de este *boom* exportador, medianas y pequeñas empresas de la rama lanera comenzaron a reclamar a las autoridades la implementación de restricciones a la exportación de lana para evitar la escasez de suministros demandados por la industria nacional. En octubre de 1950, la Asociación de Industrias Textiles Argentinos elevó una nota al Ministro de Industria y Comercio José Constantino Barro, exponiendo los prejuicios que generaba la escasez de lana a las medianas y pequeñas empresas en tanto que ocupaban casi al 60% de los obreros textiles laneros. Por ello, sugerían a las autoridades restringir la exportación de lana y subproductos en la medida necesaria para que no faltara a la industria local al mismo tiempo que solicitaban importar libremente los equipos y repuestos necesarios para la industria lanera argentina. Véase *GT*, octubre 1950: 16.

³⁸ *GT*, marzo 1950: 26.

³⁹ Entre los diversos artículos sujetos a permiso previo de exportación también figuraban los residuos de filatura de lana y recortes de tejidos de lana, rayón o mezcla.

Finalmente, resoluciones oficiales orientadas a garantizar la calidad de las exportaciones argentinas evidencian la intención gubernamental de preservar los flujos de exportación conseguidos en mercados externos. El 1º de marzo de 1951 el Ministerio de Economía emitió un comunicado informando sobre nuevas normas para la exportación de tejidos, hilados y manufacturas de lana y algodón. La resolución ministerial dispuso sujetar al régimen de verificación de calidad, a cargo de la Dirección de Exportación e Importación, la salida del país de tejidos en general e hilados de lana o mezcla, cardados, así como las manufacturas y confecciones de algodón, lana y/o mezcla, “dada la importancia adquirida por la industria nacional, que obliga a impedir la salida de mercaderías cuya calidad no sea óptima, a fin de velar por los legítimos intereses de la producción local, acrecentando el prestigio que goza en los mercados del exterior.”⁴⁰

En resumen, el período 1949-1952 fue particularmente crítico para la industria textil. Conviene advertir que la crisis textil constituyó la expresión local de una crisis del sector a nivel internacional. Hacia 1952, el mundo atravesaba una de las más severas crisis textiles a causa del subconsumo de hilados y tejidos que se acumulaban en los grandes centros internacionales sin que la demanda fuera suficiente para absorberlos.⁴¹ En el plano local, el debilitamiento de la demanda de artículos textiles generó una profunda crisis en el sector, particularmente afectada por el ascenso de la inflación interna estimada en un 31% para 1949 y 39% para 1952 (Viteli, 1988). Según lo anunciado por el presidente Perón en el IV Congreso Nacional de la Unión de Trabajadores Textiles de 1952, dado el aumento del consumo de textiles a raíz del incremento de la capacidad de compra entre 1946-1951, las necesidades habían sido satisfechas y por ello no existía el mismo nivel de gasto en vestimenta personal que antaño.⁴²

Por último, es necesario advertir que la aceleración de la inflación durante los gobiernos peronistas (particularmente intensa hacia 1952) provocó una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real que perjudicó a la competitividad de las exportaciones⁴³ (Díaz Alejandro 1981; Cortés Conde *et al.* 2020). Durante el gobierno peronista primó el criterio de evitar una devaluación general que implicara una desvalorización del peso

⁴⁰ *GT*, marzo 1951: 8; Junio 1951:10.

⁴¹ *GT*, octubre 1952: 7.

⁴² *RRP*, February 20: 7-8.

⁴³ Según estimaciones recientes, entre 1949 y 1952, frente a una inflación acumulada del orden del 200%, la suba nominal de los distintos tipos de cambio vigentes para el comercio exterior apenas fue entre el 33 y el 5%. (Cortés Conde *et al.* 2020: 74).

moneda nacional, básicamente para evitar una distribución regresiva de la riqueza que afectara principalmente a los sectores populares que percibían ingresos en pesos, principal base social de apoyo del peronismo (Belini 2014b). La modificación o alteración parcial de algunos tipos de cambio era posible en tanto que existía un sistema de tipos de cambio múltiples y muchas veces obedecía a reacomodamientos frente a fluctuaciones externas, como la devaluación de la libra y otras monedas europeas en 1949 que derivó en la alteración de las cotizaciones como “una movida en el tablero apenas para permanecer en el mismo lugar” (Gerchunoff y Antúnnez 2002, 168). En definitiva, el control de cambios mantenía estables las cotizaciones a modo de anclaje para prevenir una desvalorización de la moneda nacional y su consecuente impacto sobre los precios internos. No obstante, el incremento de la inflación interna generó un atraso cambiario que, al no ser corregido por una devaluación general de la moneda nacional, tendía inevitablemente a la apreciación de la moneda nacional y a una pérdida de competitividad de la producción local frente a los bienes extranjeros. En este contexto, los reclamos empresariales insistían en la necesidad de asignar tipos de cambio preferenciales como herramienta para fomentar exportaciones no tradicionales a modo de devaluaciones encubiertas.

En breve, la coyuntura crítica puso en evidencia los desafíos a los que se afrontaba la industria textil. Por un lado, los condicionantes externos derivados de la depresión de la demanda internacional. Por otro lado, desde el plano interno, la saturación de la demanda doméstica, los altos costos de producción y la sobrevaluación de la moneda horadaban aún más la competitividad de la producción textil local.⁴⁴

1952-1955: las políticas de fomento a las exportaciones textiles

El período 1952-1955 constituyó un punto de inflexión significativo en materia de fomento de las exportaciones textiles. A partir de los años cincuenta, el equipo económico del gobierno peronista buscó superar la restricción externa a través del incremento de las exportaciones, el aliento de las actividades agropecuarias, la contención del consumo interno, una mayor integración del sector manufacturero con el objeto de ahorrar divisas y la apelación a un aumento de la productividad (Rougier 2012; Rougier y Odisio 2017). Durante esta última etapa, adquirió un rol protagónico la figura de Antonio Cafiero en calidad de Ministro de Comercio Exterior, presidente del IAPI y de la Comisión de Fomento de

⁴⁴ *RRP*, November 18, 1949: 6-8.

las Exportaciones dependiente de dicho ministerio. En materia de exportaciones, el Ministerio informaba la autorización para solicitar permisos de exportación de materia prima textil a realizarse con determinado país según lo establecido en el acuerdo comercial suscripto entre ambas partes a determinado tipo de cambio fijado de antemano. Luego, los interesados en obtener permisos de exportación debían presentar sus solicitudes ante la Dirección General de Exportación e Importación. En 1952 se dispuso que la Comisión de Fomento de las Exportaciones, dependiente del Ministerio de Comercio Exterior, adquiriera un carácter permanente “dando publicidad a su actuación y manteniéndose en vinculación directa con las entidades gremiales respectivas de exportadores e industriales”.⁴⁵ Dicha comisión era presidida por el ministro Cafiero y estaba integrada por representantes de los Ministerios de Finanzas, de Industria y Comercio y de Asuntos Económicos. Su finalidad era diversificar y fomentar las exportaciones a partir de la revisión de los tipos de cambio vigentes, el uso del margen de cambio, la reducción de impuestos, el establecimiento de tipos de cambio preferenciales, etc.

Por otra parte, si bien el Segundo Plan Quinquenal colocó a la industria textil en último lugar entre las prioridades de la política industrial junto con el sector alimenticio - priorizando otras ramas industriales como la siderúrgica, metalúrgica, aluminio, química, mecánica y eléctrica-, debe advertirse que, paralelamente, se ratificó el objetivo exportador y se proyectó la exportación de tops, hilados y tejidos de lana.⁴⁶

Con el objeto de coordinar la gestión oficial con la acción de las fuerzas privadas implicadas en el área de la exportación, desde el Ministerio de Comercio Exterior se decidió la incorporación de representantes de la Cámara de Exportadores, en carácter de asesores, a la Comisión de Fomento de Exportaciones. Tal resolución manifestaba la iniciativa oficial orientada a estrechar vínculos y la colaboración con actores privados de intereses afines con miras a incrementar las exportaciones comerciales. En sus declaraciones sobre el tema, Cafiero aclaraba que “no solamente buscamos la representación del gremio específico de los exportadores, sino que también alrededor de esta mesa se han sentado industriales y obreros de las distintas industrias para discutir los problemas que les son atinentes (...) Estado, gobierno y fuerzas privadas tienen una labor que cumplir dentro de nuestra concepción doctrinaria peronista.”⁴⁷ Tales iniciativas oficiales estaban orientadas a estrechar vínculos entre burocracia

⁴⁵ Grupo Económico, Acta N°5, 15/07/1952, p. 3.

⁴⁶ Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 311.

⁴⁷ *GT*, noviembre 1952: 13.

estatal y actores económicos privados (Belini 2014). En efecto, ya desde el Segundo Plan Quinquenal se esbozaba la idea de un nuevo papel del Estado como orientador o coordinador de las fuerzas productivas, cediendo espacio a una mayor iniciativa privada (Rougier y Odisio 2017).

Durante esta etapa, el abastecimiento interno seguía constituyendo la condición *sine qua non* para habilitar exportaciones textiles. No obstante, la caída de la demanda de textiles del mercado interno permitió contar con saldos exportables que fueron objeto de fomento por parte de la Comisión de Fomento de Exportaciones. En este contexto de saturación de la demanda interna de manufacturas textiles, desde mediados de 1952 se tomaron una serie de medidas oficiales tendientes a incrementar los saldos exportables de materia prima de la industria textil por contarse con existencias suficientes para satisfacer las necesidades de la industria local. Entre las medidas de fomento a las exportaciones se destacaban las liquidaciones de divisas a tipos de cambio favorables, el aumento de los cupos exportables y la exención impositiva a las ventas al exterior.

La importancia de esta última medida no debe desestimarse, en tanto que, la administración de Perón había elevado la alícuota del impuesto a las ventas en dos ocasiones en 1948 incrementando la tasa sobre las exportaciones del 1.25% que regía en 1943 al 8% tanto para las exportaciones como para los bienes industriales (Sánchez Román 2013, 130). En materia de exención impositiva, el artículo 13 de Ley 12.143 sancionada en 1952 autorizaba al Poder Ejecutivo, cuando fuera conveniente, a facilitar la exportación de productos del país dejando en suspenso el gravamen del 8% sobre las exportaciones. Desde 1952 se estableció la suspensión del gravamen a las ventas al exterior de lana como medida excepcional y temporaria para fomentar la exportación de dicho producto.⁴⁸ A través de los decretos 3.318/52 y 1.174/53, se dispuso dejar en suspenso la aplicación del impuesto a las ventas sobre las operaciones de exportación de lana sucia y lavada y cueros lanares sin curtir. Tales resoluciones fueron prorrogadas según los decretos 14.577/ 52 y 8.820/53. La prórroga de esta exención del gravamen para facilitar la colocación de dicho producto en el exterior fue dispuesta por recomendación del Ministerio de Comercio Exterior, en base a una gestión de la Comisión de Fomento de las Exportaciones.⁴⁹ A mediados de 1953, en función del estado del comercio internacional de dichos productos, la Comisión de Fomento de las Exportaciones dispuso la conveniencia de prorrogar nuevamente la exención del gravamen para permitir la colocación en el mercado exterior de lana sucia y lavada y cueros lanares sin curtir hasta

⁴⁸ *GT*, julio 1952: 18.

⁴⁹ *GT*, enero-febrero 1953:15.

el 30 de septiembre de 1953 inclusive (Decreto N° 12.326 del 6/7/1953).⁵⁰ Nuevamente, en febrero de 1955, el decreto N° 1932 del 11 de febrero de 1955, suspendió la aplicación del impuesto a las ventas sobre las operaciones de exportación de lana sucia de peladero o frigorífico, lana lavada, mechas cardadas, tops, blouses, cueros lanares y cueros ovinos pickelados, hasta el 30 de abril de ese año. El decreto justificaba dicha resolución por “la conveniencia de adoptar medidas tendientes a reducir sus costos con el objeto de colocar al producto nacional en posición de competir en el mercado exterior con el de otras procedencias.”⁵¹

Además de la exención impositiva, la política cambiaria fue otra de las herramientas utilizadas para el fomento de las exportaciones textiles. En materia de exportaciones de lanas, a mediados de 1952, el Ministerio de Comercio Exterior dispuso que la negociación de las divisas por las exportaciones laneras se efectuara la mitad al tipo de cambio comprador básico (m\$N 500 por 100 dólares) y el resto al tipo cambio comprador preferencial (m\$N 750 por 100 dólares) siempre que el pago de las mismas se recibiera del exterior en dólares de libre disponibilidad o libras esterlinas de cuenta argentina.⁵² Algo similar se dispuso en relación a las libras procedentes de las exportaciones de lanas sucias, lavadas, de tipo frigorífico y peladero. En mayo de 1953, el BCRA resolvió, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, que la negociación de las libras esterlinas provenientes de las ventas de tales productos a realizarse a partir de la fecha debían efectuarse al tipo de cambio comprador básico (m\$N 14 por libra esterlina), salvo en los casos de operaciones combinadas en las que intervinieran organismos oficiales, en los que se respetaba la liquidación de divisas 50% al tipo de cambio comprador básico y 50% al tipo de cambio comprador preferencial para las exportaciones de los productos mencionados.⁵³

La política de fomento de exportaciones de lanas debió enfrentar condiciones externas poco favorables particularmente a raíz de la adopción de medidas proteccionistas por parte de los Estados Unidos hacia 1953. En este contexto, entidades de representación sectorial solicitaron la mediación del gobierno para revertir la decisión estadounidense de elevar los aranceles a las importaciones de lanas que afectaría las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos.⁵⁴

⁵⁰ *GT*, julio 1953: 8.

⁵¹ *GT*, febrero 1955: 4.

⁵² *GT*, enero-febrero 1953: 8-9.

⁵³ *GT*, mayo 1953: 18.

⁵⁴ *GT*, septiembre 1953: 25-27; octubre 1953: 8.

En relación a las exportaciones de algodón, dado que los saldos excedentes superaban las necesidades de la industria textil, en mayo de 1952, fue autorizada la exportación de 25.000 toneladas de algodón, cantidad ampliada en posteriores resoluciones.⁵⁵ Las solicitudes de los respectivos permisos de exportación debían ser presentadas ante la Dirección General de Exportación e Importación del Ministerio de Economía, acompañadas de las respectivas documentaciones de venta al exterior y la información favorable de la Dirección de Algodón y del Ministerio de Industria y Comercio en lo relación a la calidad de la fibra a exportar y conveniencia de la operación.⁵⁶

Conviene advertir, no obstante, que tanto la política de exención impositiva como la asignación de tipos de cambio preferenciales mencionadas hasta ahora para las exportaciones de lana y algodón, alentaban la exportación de productos sin industrializar. La crisis externa - y la consecuente necesidad de divisas - favoreció la autorización por parte del gobierno de medidas de aliento a la exportación de materias primas textiles. El fomento de exportaciones de materia prima textil no entra en conflicto con los intereses de la industria textil local siempre que se exportaran los saldos excedentes una vez asegurado el abastecimiento doméstico. Como se ha visto anteriormente, la saturación de la demanda interna contribuyó a un aumento de los excedentes a exportar.

Sin embargo, las políticas de fomento a las exportaciones no se limitaron a las materias primas textiles únicamente. Además de la exportación de lana y algodón, también se fomentaron las exportaciones de manufacturas e insumos de maquinaria textil. En junio de 1953, el Ministro de Comercio Exterior anunció la autorización a la exportación argentina de tejidos de lana.⁵⁷ Otro fomento de exportaciones vinculadas al rubro textil incluyó la exportación de agujas de ganchillos para telares a negociarse en el mercado libre de cambio.⁵⁸ En relación a las políticas de fomento de exportaciones, los industriales acordaron con las autoridades participar activamente en la Comisión de Fomento de las Exportaciones para promover las exportaciones de textiles a tipos de cambio preferenciales “permitiendo que una parte de las divisas provenientes de las mismas se

⁵⁵ *GT*, octubre 1952: 8; enero- febrero 1953: 7; junio 1953: 4.

⁵⁶ *GT*, mayo 1952: 8.

⁵⁷ En función de ello, se invitó a los industriales interesados en realizar negocios de exportación de tejidos de lana a concurrir a la Dirección General de Exportación e Importación, de su dependencia, con el fin de interiorizarse de las normas a las que debían ajustar sus operaciones. *GT*, junio 1953: 20.

⁵⁸ *GT*, diciembre 1953: 21.

destinen a importar elementos y repuestos para la industria textil, u otras mercaderías o bienes, contenidos en una lista que al efecto confeccionaría el Banco Central de la República Argentina”⁵⁹. Aún más importante resulta la constatación de una iniciativa gubernamental a favor de exportar no sólo los stocks sobrantes e invendibles de materias primas que pesaban sobre el mercado interno, sino también recuperar los mercados perdidos para las exportaciones de manufacturas textiles, es decir, promover artículos industrializados con mayor valor agregado. Este cambio constituyó un punto de inflexión significativo hacia 1952, al menos en el plano discursivo. En las Actas internas del Grupo Económico se explicitaba la necesidad de “volver a conseguir los mercados compradores de tejidos, restableciendo la corriente de exportación perdida hace años especialmente en tejidos de lana en que nuestro país es, después de Australia, el principal productor de materia prima, debiendo por imperio de tal circunstancia convertirse en el futuro en un gran exportador de manufacturas de lana.”⁶⁰. Para ello, se solicitaba la revisión de los tipos de cambio vigentes o compensaciones equivalentes que permitieran a la industria argentina colocarse dentro de los precios mundiales.⁶¹

El incentivo a las exportaciones no se limitó a las manufacturas textiles sino que incluyó a los bienes de capital, es decir, a las industrias que fabricaban equipos y maquinarias textiles. En noviembre de 1954 el Ministerio de Finanzas informó a través de las Circulares Cambiarias número 2118 y 2120 que, a partir de la fecha, las divisas provenientes de las exportaciones de “Máquinas para curtiduría y/o repuestos” y “Máquinas textiles y/o sus repuestos” debían negociarse en el mercado libre de cambios, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones. En efecto, asignar un tipo de cambio más favorable a las divisas procedentes de la exportación de maquinaria textil y repuestos era una política de promoción industrial y de fomento de exportaciones. La finalidad de promover la industria local se torna evidente en las disposiciones del tratamiento cambiario que establecía que la regulación alcanzaba exclusivamente a las exportaciones de los citados artículos en cuya fabricación no se incluyeran materias primas o elementos de importación cuyo valor superara el 20% del costo de los mismos.⁶²

En este contexto de fomento de las exportaciones, una resolución de 1953 merece mayor detenimiento por las condiciones implicadas en su

⁵⁹ Grupo Económico, Acta 14, 21/10/1952, p. 2.

⁶⁰ Acta 14, 21/10/1952, p. 2.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *GT*, noviembre 1954: 20.

disposición. En enero de 1953 “vistas las presentaciones efectuadas por entidades industriales” y “de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones”, el Grupo Económico (es decir, los ministros de Asuntos Económicos, de Comercio Exterior, de Finanzas, de Hacienda y de Industria y Comercio) resolvió aprobar el régimen para fomentar las exportaciones de productos manufacturados.⁶³ A través de este régimen de fomento de exportaciones, los productos manufacturados cuya exportación, a juicio de los Ministerios de Comercio Exterior y de Finanzas, era conveniente fomentar y que requirieran un tipo de cambio superior al del mercado libre para poder ser colocados en el exterior, podrían ser beneficiados con un diferencial de exportación que sería abonado por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Dicho diferencial de exportación no podría exceder el 60% del tipo de cambio vigente en el mercado libre, sería establecido por resolución conjunta de los Ministerios de Finanzas y de Comercio Exterior y se aplicaría a los productos manufacturados, preferentemente aquellos elaborados por materia prima nacional “*de probada eficiencia industrial* y de los cuales existan saldos exportables una vez cubiertas las necesidades internas”⁶⁴. Esta resolución del Grupo Económico advierte un punto de inflexión notorio al incluir como requisito para beneficiarse del régimen de fomento de exportaciones de las manufacturas, no sólo el abastecimiento del mercado interno, sino también el término “eficiencia” que remite a ciertos parámetros de productividad como condición para beneficiarse de la política de promoción sectorial y garantizar una inserción competitiva en mercados externos. De esta manera, la alusión a la necesidad de una mayor productividad en los procesos de producción como condición necesaria para superar los obstáculos que aquejaban a la economía argentina, se dirigía no sólo a la relación capital-trabajo en el interior de los establecimientos fabriles, sino también a la administración del comercio exterior: sólo aquellas manufacturas producidas sobre estándares eficientes recibirían tipos de cambio subsidiados a través de un diferencial abonado por el propio Estado como medio para fomentar y diversificar exportaciones con mayor valor agregado. Así pues, la apelación oficial para incrementar la productividad y bajar costos de producción cuya máxima culminación fue el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social reunido a principios de 1955, también tuvo su correlato en las políticas de fomento de exportaciones industriales, exigiendo parámetros de eficiencia productiva como condición para acceder al subsidio abonado por el IAPI. Una

⁶³ Grupo Económico, Acta N° 30 del 29/01/53, Anexo 1, p. 1.

⁶⁴ Ídem. El resaltado es propio.

vez fijado el diferencial de exportación, se autorizaría a los exportadores a realizar las ventas. Las divisas provenientes de esas exportaciones serían adjudicadas por el BCRA al IAPI - para realizar importaciones de productos que propusiera este último organismo, previa autorización del BCRA y para los cuales no se acordaran permisos de cambio- o a las reparticiones del Estado a fin de atender las necesidades de importación de los materiales requeridos por el desarrollo de sus actividades. Las divisas procedentes de la exportación se negociarían en el mercado de cambios a los tipos vigentes al momento de negociarse las divisas. Finalmente, los exportadores se presentarían al IAPI con el comprobante de la negociación de las divisas para que aquél les abonara el diferencial de exportación. Además, las exportaciones que se realizaran a través de este régimen estarían exentas del impuesto a las ventas.⁶⁵

Los fondos para cubrir ese diferencial que abonaba el IAPI procedían de las reparticiones oficiales beneficiadas con la adjudicación de las divisas que se obtuvieran a través de este régimen de fomento a las exportaciones de productos manufacturados.⁶⁶ Es decir, el Estado, a través de la centralización y administración de la compra y venta de divisas entre exportadores privados e importadores públicos, subsidiaba con fondos propios el diferencial de fomento a las exportaciones de manufacturas.

En breve, la asignación del diferencial abonado por el IAPI dependía del grado de eficiencia y costos de producción locales del artículo manufacturado cuya exportación era objeto de fomento. En cada caso se emprenderían los estudios necesarios para determinar el importe del diferencial de exportación cuya elaboración recaía en los Ministerios de Comercio Exterior y de Finanzas a pedido de las Cámaras u otras entidades representativas de la industria respectiva, contándose con la colaboración de personal técnico especializado y de otros organismos del Estado.⁶⁷ Estos estudios previos para definir el diferencial de exportación eran calificados por los agentes económicos privados como un engorroso trámite burocrático que atentaba contra la celeridad de los intercambios comerciales orientados a mercados externos. En abril de 1953 los representantes de la Federación Argentina de Industrias Textiles se reunieron con el Ministro de Asuntos Económicos para exponer las dificultades que debía afrontar la exportación de textiles. Según lo constatado por el Acta:

⁶⁵ Ídem, p. 2.

⁶⁶ Ídem. Véase apartado d.

⁶⁷ Ibídem.

“Expresan al respecto los señores representantes que es especialmente en la rama algodón donde encuentran mayores inconvenientes debido a que, aparte de la gran competencia que hay en los mercados internacionales, los trámites de estudio de costos de producción que les exige la Dirección de Exportación e Importación del Ministerio de Comercio Exterior son largos y engorrosos, afectando la celeridad con que deberían concretarse esas operaciones en momentos en que debe procurarse la apertura de nuevos mercados. *Para obviar esas dificultades sugieren que para establecer el diferencial previsto en el régimen de fomento precitado, podría tomarse como base el precio de venta en el mercado interno sin realizar estudios especiales de costos*, y establecer que el límite máximo del sesenta por ciento sobre el tipo de cambio vigente en el mercado libre a que puede ascender dicho diferencial, *se considere porcentaje promedio tomando el conjunto de las operaciones textiles*, por cuanto el mismo si bien cubre con exceso las necesidades de la rama lana, es insuficiente para la rama algodón.”⁶⁸

El apartado precedente permite observar cómo los representantes de la industria textil intentaban negociar los criterios sobre los cuales se fijaría el diferencial que favorecía a las exportaciones. La exigencia por parte de las disposiciones oficiales de contar con un examen previo de los costos de producción que constataran ciertos parámetros de eficiencia, como condición para beneficiarse de los tipos de cambio preferenciales de fomento para la exportación, importunaba los plazos del intercambio con los mercados externos, según lo informado por los representantes de la Federación Argentina de Industrias Textiles. Ante tal reclamo, las autoridades económicas respondieron que:

“no es posible prescindir de los análisis de costos, por cuanto los precios del mercado interno están dados generalmente por los establecimientos marginales, mientras que los que están en condiciones de exportar sus productos son precisamente aquellos de más alta eficiencia. En esas condiciones el Estado sería el único que realizaría un sacrificio, sin exigirse ningún esfuerzo por parte de los industriales.”⁶⁹

⁶⁸ Grupo Económico, Acta N° 46 15/4/53. El resaltado es propio.

⁶⁹ Ídem.

La negociación entre empresarios textiles y autoridades económicas en torno a la fijación de un tipo de cambio preferencial para el fomento de los textiles permite entrever el grado de capacidad estatal para disciplinar actores privados. Los aportes del sociólogo estadounidense Peter Evans en sus estudios sobre la relación entre burocracia estatal y empresarios han contribuido a la elaboración de una herramienta teórica, el concepto de “autonomía enraizada”, que resulta pertinente para esbozar una interpretación analítica de esta situación particular. El concepto remite a la existencia de vínculos institucionales entre la burocracia estatal y los empresarios con el fin de negociar los objetivos de la política industrial, regular las transferencias de recursos que ésta supone y sancionar el incumplimiento de los acuerdos por parte de los empresarios. Desde esta perspectiva, la autonomía estatal reside en el hecho de que los objetivos de la agenda oficial no derivan del agregado de intereses sociales particulares en tanto que el Estado sería capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos. Pero, al mismo tiempo, esa autonomía se ejercería de manera “enraizada”, es decir, estableciendo vínculos o interacciones entre la burocracia estatal y los actores del mercado, estrechando conexiones entre el sector público y el privado (Evans 1995; 2007). En el caso particular que veníamos analizando, se advierte ciertamente la imbricación entre iniciativa pública y privada, mediada por los funcionarios de la burocracia estatal, en el marco de una negociación donde la concesión oficial de tipos de cambio preferenciales para fomentar la exportación impone, como contrapartida, ciertas condiciones a los empresarios como, por ejemplo, determinar el porcentaje diferencial y tipos de cambio preferenciales en función de los costos de producción de los establecimientos con mayor eficiencia y mejores condiciones de competir internacionalmente. Finalmente, se acordó:

“aconsejar al Ministerio de Comercio Exterior fije un diferencial de 6 pesos moneda nacional por dólar o su equivalente en libras esterlinas para la exportación de manufacturas textiles, medida que se aplicará durante el tiempo necesario para pulsar sus resultados y de acuerdo con los cuales será modificada en caso necesario, *teniendo en cuenta el costo medio de la industria y los precios de venta en el mercado interno*. Además, el Ministerio de Finanzas deberá adquirir al tipo de cambio del mercado libre las divisas provenientes de las exportaciones de los tejidos de algodón, que actualmente gozan del tipo de cambio comprador preferencial”.⁷⁰

⁷⁰ Grupo Económico, Acta nº 59 11 /6/53, punto 3 “Exportación de textiles”. El resaltado es propio.

En definitiva, el Estado otorgó ventajas cambiarias como liquidar las divisas al tipo de cambio libre pero cedió en las exigencias de ciertos parámetros de eficiencia al recurrir a un porcentaje promedio del conjunto de operaciones textiles para calcular el diferencial de fomento de exportación, tal como lo sugerían las entidades representativas de los empresarios textiles. Más allá de este caso, en general se advierte que aquellas resoluciones cambiarias que favorecían con tipos preferenciales a las exportaciones giraban más en torno a los beneficios concedidos que en la exigencia de ciertos parámetros de calidad o eficiencia como condición para renovar a futuro los instrumentos de promoción. A modo de ejemplo, el fomento a las exportaciones de tejidos e hilados se concretó a través de la autorización oficial de liquidar las divisas provenientes de dichas exportaciones al tipo de cambio libre. En marzo de 1954, según lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, el Banco Central resolvió que las divisas producidas por la venta al exterior de tejidos de algodón de doscientos y más gramos el metro cuadrado, elaborados con un mínimo de 80% de materia prima de producción nacional, se negociarán en adelante en el mercado libre de cambios.⁷¹ Por otra parte, el 1º de abril de 1955 el Banco Central emitió la circular N 2195, por la que daba a conocer que, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, se había resuelto que las divisas provenientes de la exportación de “hilos de coser en carreteles, bobinas y conos de hasta 500 metros cada uno, elaborados con hilados de algodón de título 50 3 e inferiores” debían negociarse en el mercado libre de cambios.⁷² Esta situación, además de reflejar la claudicación de las autoridades económicas a las exigencias de los actores privados, también puede explicarse por la ausencia de personal técnico especializado en la burocracia estatal.

La situación descrita en la cita precedente estaba lejos de la cooperación ideal entre iniciativa privada y pública. De acuerdo con lo que plantea Evans, la autonomía estatal se ve en los casos en que el Estado expone “gradualmente a sus ‘capitalistas de invernadero’ a los rigores del mercado, haciendo que las cuotas de exportación dependiesen de la calidad y precio de los bienes, desplazando poco a poco los incentivos hacia las exportaciones y, por último, reduciendo con el tiempo la protección. Así el Estado pudo favorecer el surgimiento de un mercado libre en vez de la creación de refugios para la obtención de rentas públicas. Sin la autonomía que permitía el poderoso aparato burocrático habría sido imposible imponer las incomodidades de la libertad de competencia a un conjunto

⁷¹ *GT*, marzo 1954: 25.

⁷² *GT*, abril 1955: 31.

tan confortable de empresarios” (Evans 2007, 33). En relación al peronismo, recientes investigaciones que retoman los aportes de Evans han afirmado que, a pesar de constatare la existencia de una iniciativa estatal para estrechar los contactos entre empresarios y burocracia pública (en tanto encargada de distribuir recursos e instrumentos clave de promoción sectorial), las condiciones exigidas a los empresarios como contrapartida de las ventajas acordadas fueron muy generales con una marcada predisposición estatal a renovar políticas de estímulo sectorial sin sancionar a las firmas por los incumplimientos de los compromisos asumidos como condición para beneficiarse de la política pública de fomento (Belini 2014). En este sentido y a la luz de la información provista por las fuentes analizadas, no es descabellado sugerir que estas conclusiones en lo que respecta a la relación Estado y empresarios en torno a políticas de fomento industrial sean aplicables al proceso de elaboración e implementación de la política cambiaria para el fomento de exportaciones industriales. Los condicionamientos por parte del Estado para beneficiarse de tipos de cambio preferenciales eran ajustarse a condiciones de producción eficientes pero sin contemplar metas a cumplir en el corto o mediano plazo que condicionaran la renovación de la asignación de tipos de cambio preferenciales en caso de no lograr insertarse en el comercio internacional de manera competitiva. En este sentido, la convocatoria oficial a una colaboración entre el Estado y los empresarios se vio obstaculizada por la ausencia de condiciones predeterminadas de desempeño sectorial sobre criterios de eficiencia para la renovación de las políticas de fomento y la ausencia de sanciones ante la evasión de las disposiciones reglamentarias. Si bien desde 1952 desde el Estado se propició una participación más activa de la iniciativa privada en la elaboración de una política cambiaria que exigía el cumplimiento de determinado grado de eficiencia a aquellas manufacturas en condiciones de ser exportadas para favorecerse de un tipo de cambio preferencial y un subsidio estatal, hacia 1955 la concreción de los objetivos proyectados estaba lejos de materializarse en la práctica.

A la endeble capacidad estatal por imponer condiciones como contrapartida a las políticas de fomento sectorial, debe sumarse su escasa capacidad para regular las maniobras de actores privados que afectaban el comercio exterior y los intereses nacionales a través de la fuga de divisas por sobrefacturación de importaciones o subfacturación de exportaciones, acciones recurrentes de las cuales estaban al tanto las autoridades.⁷³ En este contexto, el Poder Ejecutivo dispuso la creación de la Comisión Interministerial Permanente de Control de Valores de Exportación el 11

⁷³ Grupo Económico, Acta N 41 26/3/53, Anexo N° 2.

de septiembre de 1953, que actuaría como órgano asesor de la Dirección General de Importación y Exportación (Decreto N° 16.866). La finalidad de dicha comisión era la verificación y aceptación de los valores F.O.B. declarados por los exportadores por sus ventas de mercaderías al exterior. El artículo 5 del Decreto N° 16.866 permitía solicitar al Ministerio de Comercio Exterior la colaboración de entidades representativas de sectores privados para integrar subcomisiones que ayudarían a la comisión en el cumplimiento de sus objetivos.⁷⁴ Esto significaba una mayor interacción directa entre burocracia estatal y sector privado en materia de comercio exterior. La potestad de aprobar o rechazar las operaciones de ventas de mercaderías al exterior, tomando en cuenta los valores declarados y/o el destino de las mismas, puede considerarse como indicio de la iniciativa estatal para ejercer mayor control sobre el comercio de exportación. El objetivo era controlar cualquier modificación que los exportadores hubiesen introducido en la venta aprobada. La Comisión Interministerial comenzó a operar en la fiscalización de los valores de exportación a partir de enero de 1954, como organismo asesor de la Dirección General de Exportación e Importación del Ministerio de Comercio Exterior.⁷⁵ No obstante, a pesar de la iniciativa estatal por incrementar los controles en el comercio de exportación, las continuas infracciones a la normativa vigente mostraron las limitaciones de los objetivos propuestos.⁷⁶

Por último, una vez constatada la existencia de instrumentos de política económica orientados al fomento de exportaciones textiles, deben indagarse los resultados concretos de estas iniciativas oficiales. Ello implicaría correr la mirada del análisis cualitativo a otro de tipo cuantitativo que examine si las medidas de promoción se tradujeron en un incremento efectivo de las exportaciones. Si se observan los datos provistos por los *Anuarios de Comercio Exterior Argentino* para el período contemplado en este trabajo, entre 1952 y 1955 las exportaciones no lograron reactivarse aún cuando se constata para estos años una mayor sucesión de políticas de fomento a las exportaciones no tradicionales por parte del gobierno peronista. En este sentido, podemos concluir que, a pesar de las políticas de fomento de exportaciones textiles implementadas, los resultados fueron exiguos (a excepción de la notable expansión de las exportaciones de lanas hacia EEUU en 1950 por factores coyunturales).

En breve, la implementación de instrumentos de política económica que fomentaran las exportaciones textiles- exigidos por los em-

⁷⁴ *GT*, noviembre 1953:4.

⁷⁵ *GT*, diciembre 1954: 12.

⁷⁶ Véase a modo de ejemplo *GT*, diciembre 1954:18.

Cuadro N° 1. Composición de las exportaciones de textiles (1946-1955)
En toneladas

Año	Total	Hilados, hilos y cabos	Tejidos en piezas	Tejidos en otras formas	Artículos de vestir	Otros artículos
1946	8.890,5	612,6	1348,1	2394,3	8.77,3	3.658,2
1947	3.865,9	279,4	243,5	571,0	2.14,2	2.557,8
1948	1.159,3	124,7	48,4	41,7	109,8	834,7
1949	2.552,4	53,0	14,8	28,7	47,8	2.408,1
1950	6.648,8	111,6	38,9	52,5	59,4	6.386,2
1951	3.159,2	56,7	470,6	72,3	87,4	2.472,2
1952	1.301,3	117,3	36,4	93,8	31,5	1.022,3
1953	996,0	16,7	162,5	58,1	57,0	701,7
1954	1.172,0	4,1	103,7	37,6	0,8	1.025,8
1955	1.419,8	7,4	168,0	62,7	20,9	1.160,8

Fuente: Belini, Claudio. 2004. “La industria durante el primer peronismo (1946-1955). Un análisis de las políticas públicas y su impacto”. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, p. 725. Elaboración sobre la base de *Anuario del Comercio Exterior Argentino*, 1946-1955. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1421>

presarios industriales y promovidos desde el Estado- no se tradujo en un incremento significativo de las exportaciones en términos cuantitativos. Si bien la brecha entre objetivos oficiales y resultados concretos obedece a una multiplicidad de factores, las explicaciones tradicionales han girado en torno a la preferencia mercado-internista del gobierno peronista; al desaliento generado por el atraso cambiario; y a los elevados costos de producción que atentaban contra una inserción competitiva de las exportaciones argentinas en mercados externos. Algunos autores señalan que la negativa a emprender reorganizaciones del proceso de producción bajo criterios de eficiencia y productividad se debió a los privilegios derivados de la administración estatal del comercio exterior que les permitía a los empresarios industriales asegurar la inserción de sus bienes en mercados cautivos a precios más altos y resguardados de la competencia externa (Díaz Alejandro 1975; Cortés Conde 2005). A diferencia de las interpretaciones que enfatizan como clave explicativa el desempeño del Estado

Gráfico N° 1. Exportaciones de textiles (1946-1955)



Fuente: Elaboración sobre la base de *Anuario del Comercio Exterior Argentino*, 1946-1955.

y sus políticas públicas, este artículo se propuso indagar la relación dinámica entre burocracia estatal y empresarios industriales partiendo de la noción de política pública como proceso decisional complejo de interacciones múltiples en las que participan una variedad de actores que inciden en la formulación y selección de los contenidos e instrumentos así como en su implementación (Evans 1995, 2007; Lindblom 1991). Pensado en estos términos, la implementación deviene en un proceso conflictivo donde los objetivos iniciales enunciados en la agenda política finalmente no se traducen en resultados observables. En efecto, la brecha entre políticas enunciadas y resultados concretos obedece a una multiplicidad de factores que de ninguna manera debe limitarse a una explicación monocausal que reduzca todo a los supuestos desincentivos generados por la política económica peronista. Si las políticas de fomento de las exportaciones no tradicionales no se tradujeron en un incremento significativo de las mismas, las explicaciones deben tener en cuenta no sólo los factores externos derivados de los desafíos de la inmediata posguerra sino también la difícil concreción de un acuerdo entre burocracia estatal y empresarios a partir de la definición de metas y sanciones de efectivo cumplimiento. Pese a la iniciativa oficial, no pudo materializarse una redefinición de los procesos de producción bajo criterios de eficiencia consensuados entre actores pú-

blicos y privados como condición para la renovación de los incentivos a la exportación. El caso de la asignación del tipo de cambio preferencial y la determinación del subsidio a abonar por el IAPI a aquellas exportaciones sujetas a ciertos parámetros de eficiencia, no contó con el apoyo de los empresarios textiles que, detrás de argumentos que criticaban los estudios para determinar el grado de productividad más eficiente por los extensos plazos burocráticos que demandarían, acordaron basarse en un promedio de productividad general que regía en el mercado interno, alejado de los parámetros internacionales y cercenando la posibilidad de una inserción competitiva en mercados externos.

En suma, las políticas oficiales de promoción de las exportaciones textiles que se advierten a partir de 1952 constituyen un claro indicio de que el abastecimiento del mercado interno estaba asegurado en tanto que constituía la condición *sine qua non* para habilitar la exportación de dichos productos. Entre las políticas de promoción de exportaciones textiles del período se destacan la exención impositiva de las ventas al exterior, el aumento del cupo exportable y la asignación de tipos de cambio preferenciales permitiendo liquidar divisas al tipo de cambio libre en función de criterios de eficiencia y productividad, criterios que finalmente no lograron imponerse. Asimismo, la implementación de medidas de control de calidad y de las declaraciones juradas de exportadores se tornó imperativa para evitar el drenaje de divisas a causa de declaraciones falsas. Por último, es factible constatar ciertos límites de la política de fomento de exportaciones implementada durante el primer peronismo en tanto que se centraban principalmente en la ampliación de las restricciones cuantitativas, estímulos cambiarios o exenciones impositivas relegando otros incentivos a las exportaciones industriales como la devolución de derechos (*draw back*), regímenes de reintegros o créditos y financiación de las ventas en el exterior que se implementarían, más adelante, de manera intermitente y complementaria a los tipos de cambio preferenciales entre mediados de la década de 1960 y la primera mitad de los años setenta cuando las exportaciones industriales alcanzaron un 24% del valor total (Belini y Korol, 2012).

Consideraciones finales

Durante el primer peronismo, la prioridad de las políticas económicas fue asegurar el abastecimiento del mercado interno. En consecuencia, las exportaciones fueron objeto de regulación a través del sistema de cuotas. Sin embargo, ello no implicó la inexistencia de políticas de fomento de exportaciones no tradicionales. A lo largo del trabajo se ha

constatado la implementación de herramientas orientadas al fomento de exportaciones de materias primas, manufacturas, insumos y maquinaria de la rama textil. Entre ellas, se destacan las políticas de exenciones impositivas, la ampliación de las restricciones cuantitativas, la liquidación de divisas a tipos de cambio preferenciales y el pago de subsidios por parte del IAPI.

El proceso de implementación de estas políticas de fomento a las exportaciones resultó complejo no sólo por la intervención de una multiplicidad de actores con intereses contrapuestos sino por la persistencia de ciertos condicionamientos de la economía de posguerra como la firma de acuerdos comerciales bilaterales que, en un contexto de saturación del mercado mundial de textiles, favorecían la importación de manufacturas textiles y limitaban la posibilidad de inserción de textiles argentinos en mercados externos. Además de las limitaciones impuestas por la persistencia del comercio bilateral, se sumó la dificultad de estimular exportaciones sin recurrir a una devaluación monetaria generalizada. Asimismo, dado el incremento de la inflación interna, la apreciación cambiaria generó también serios desafíos para la inserción competitiva de bienes locales en el mercado internacional.

En este trabajo se identificaron los principales instrumentos de política económica orientados a fomentar las exportaciones textiles, especialmente a partir de 1952. La indagación en términos cualitativos se ha centrado en la interacción entre la burocracia estatal y los empresarios textiles. El análisis precedente dio cuenta de los desafíos suscitados más allá de la enunciación de políticas públicas al centrarnos en la implementación de políticas de fomento para las exportaciones en tanto proceso complejo signado por la manifestación de conflictos de intereses entre una multiplicidad de actores, tensiones entre distintas concepciones del problema a resolver y diferentes racionalidades de acción. En efecto, se advierte cierta actitud dilatoria por parte del sector privado cuando el incentivo estatal implicaba una exigencia de eficiencia productiva como contrapartida. Asimismo, se constata la puesta en marcha de estrategias que buscaban evadir las regulaciones de las disposiciones vigentes en materia cambiaria y comercial. Aún cuando los resultados estuvieron lejos de lo esperado en términos cuantitativos, el análisis cualitativo de las políticas de fomento de exportaciones no tradicionales resulta fundamental para relevar los alcances y límites de una política económica con miras a diversificar exportaciones como una herramienta más para amainar las recurrentes restricciones externas que aquejan a las economías periféricas.

Referencias bibliográficas

Aldcroft, Derek K. 2013. *La economía europea 1914-2012*. Barcelona: Crítica.

Belini, Claudio. 2009. *La industria peronista. 1946-1955*. Buenos Aires: Edhasa.

Belini Claudio y Korol, Juan Carlos. 2012. *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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

Belini, Claudio. 2014b. «Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista». En Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera serie, num. 40, pp. 109-150.

Belini, Claudio. 2017. *Historia de la Industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.

Belini, Claudio (comp.). 2020. *Estado y empresarios en Argentina: política y economía 1955-2001*. Buenos Aires: Lenguaje claro.

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

Cortés Conde, R.; Ortiz Batalla J.; D’Amato, L. y Della Paolera (Ed.). 2020. *La economía de Perón. Una historia económica (1946-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.

Díaz Alejandro, Carlos. 1975. *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.

Díaz Alejandro, Carlos. 1981. «Tipo de Cambio y Términos de Intercambio en la República Argentina 1913-1976». CEMA: Serie Documentos de Trabajo N° 22.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter. 2007. «El Estado como problema y como solución». Acuña, Carlos (comp.) 2007. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp.17-54.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Emecé.

Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián. 2002. «De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo». En Juan Carlos Torre (dirección de

tomo), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, pp. 125-205.

Gómez, Teresita y Waldman, Joaquín .2019. «Comercio exterior argentino entre los años 1947-1950. Evolución y composición de sus exportaciones» en Gómez, Teresita (2019). *Desafíos existentes en las políticas públicas a mediados del siglo XX, Argentina 1940-1976*. Buenos Aires: Acercándonos Editorial, pp. 219-252.

Llach, Juan .1984. «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo» en *Desarrollo Económico*, N° 92, Vol. 23, enero-marzo, pp. 515-558.

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

Rougier, Marcelo. 2012. *La economía del peronismo*, Buenos Aires: Sudamericana.

Rougier, Marcelo y Odisio Juan. 2017. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Sánchez Román, José Antonio. 2013. *Los argentinos y los impuestos: Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Schvarzer, Jorge. 2000. *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires: Ediciones Corporativas.

Sidicaro, Ricardo. 2017 [1a ed. 2002]. *Los tres peronismos: Estado y poder económico, 1946-1955; 1973-1976; 1989-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Vitelli, Guillermo. 1988. *Cuarenta años de inflación en la Argentina 1945-1985*, Buenos Aires: Hyspamerica.

Fuentes

Documentación oficial

- Actas del Grupo Económico, Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Económicos de la Nación / Ministerio de Finanzas de la Nación, período 1952-1953.

- *Anales de la Legislación Argentina*.

- *Anuarios de Comercio Exterior Argentino*.

- Banco Central de la República Argentina, *Memorias Anuales*.

- Boletín Oficial de la República Argentina.

Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)

- *Censo Industrial 1946*, Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos, República Argentina.
- Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953.

Revistas

- *Argentina Textil*
- *Economic Survey*
- *Gaceta Textil*
- *The Review of the River Plate*

