ARGENTINAS ØKONOMISKE POLITIK UNDER OG EFTER PERÓN

ERLING OLSEN

1. I 1946 valgtes general *Juan Domingo Perón* til Argentinas præsident. Hans politiske baggrund var hærens og fagforeningernes støtte, og han stod i et stærkt modsætningsforhold til storgodsejerne, *estancieros*, der op til 1943 havde haft den politiske magt. Peróns mål var intet mindre end at blive leder af det sydamerikanske kontinent. Forinden måtte han blive en stærk præsident i et stærkt land.

Det Argentina, Perón kom i spidsen for, omfattede et landområde på ca. 2,8 mill. km² og en befolkning på ca. 18 mill. indbyggere. Det var industrialiseret i den forstand, at industriens bidrag til bruttonationalproduktet oversteg landbrugets, men det manglede en sværindustri, var forholdsvis fattigt på råstoffer, og landbrugsvarerne udgjorde mere end ni tiendedele af den samlede eksport.

PERÓNS ØKONOMISKE PROGRAM

2. Skønt officer var Perón ganske klar over, at herredømmet over Sydamerika ikke kunne vindes gennem militær indsats, samt at Argentinas udenrigspolitiske slagkraft, når alt kom til alt, i første række var bestemt af landets økonomiske styrke, herunder ikke mindst det omfang, i hvilket det var i stand til at frigøre sig fra økonomisk afhængighed af udlandet.

Argentinas *økonomiske afhængighed af udlandet* beroede dels på, at store dele af industrien, transportvæsenet og bankerne var i udenlandsk eje, dels på landets erhvervsstruktur. Landbrugets produktion måtte hovedsagelig afsættes på verdensmarkedet, og industrien dækkede kun en ringe del af hjemmemarkedets behov for industriprodukter. Landets råvarefattigdom nødvendiggjorde desuden en vis import. Udenrigshandelen måtte derfor blive stor, og konjunkturudviklingen i udlandet samt aftagerlandenes handelspolitik af afgørende betydning for den argentinske økonomi. For at sikre Argentinas uafhængighed ville Perón overføre de udenlandske – specielt de engelske og nordamerikanske – virksomheder

på argentinske hænder enten ved køb eller nationalisering. Desuden ville han *fremme industrien på landbrugets bekostning*, således at Argentina i langt højere grad blev selvforsynende med industrivarer og uafhængig af verdensmarkedets afsætningsforhold for landbrugsvarer. At en sådan politik tillige ville ramme estancieros, var sikkert ikke uvelkomment, set med Peróns øjne.

Det økonomiske liv skulle i vidt omfang *statsdirigeres*, dels for at gennemføre industrialiseringen så hurtigt og så hensigtsmæssigt som muligt, dels for at styrke statsmagten og dermed præsidentens personlige stilling.

Peróns *sociale program* gik ud på at styrke fagforeningernes stilling på arbejdsmarkedet og gøre den sociale forsorg til noget ganske enestående. Alt for at rodfæste arbejdernes støtte til præsidenten og gøre Argentina til et socialt mønsterland, som det øvrige Sydamerika så op til.

KØB AF UDENLANDSKE VIRKSOMHEDER

3. I de første efterkrigsår havde Argentina de *valutariske muligheder* for omfattende køb af virksomheder i udenlandsk eje. Under krigen havde de argentinske eksportvarer haft gode afsætningsvilkår, medens importen blev stærkt begrænset dels på grund af den almindelige forsyningssituation, dels fordi de allierede ikke ville levere det aksevenlige Argentina en række vigtige produkter. Argentina opsamlede derfor betydelige tilgodehavender i både England og U.S.A. De engelske tilgodehavender blev dog i vidt omfang indefrosset. I de første efterkrigsår var der stadig knaphed på Argentinas traditionelle eksportvarer, og argentinerne forstod ved en hårdhændet handelspolitik at udnytte den.

I 1946 købte regeringen *telefonvæsenet*, der var i nordamerikansk besiddelse, og året efter indledtes forhandlinger om køb af de britisk-ejede *jernbaner* mod betaling i indefrosne sterling. I 1948 opnåedes enighed om vilkårerne. For 150 mill. £ overtog regeringen jernbanerne. Perón regimet havde opfyldt en længe næret national ambition.

Argentinas udenlandske tilgodehavender anvendtes tillige til *afvikling af udenlandske gældsposter*. I slutningen af 1948 kunne Perón med stolthed erklære, at den argentinske stat ikke skyldte een eneste centavos til udlandet.

Allerede i 1950 måtte Argentina dog optage et lån på 125 mill. $ i Export-Importbanken i Washington. I formen var lånet ydet et argentinsk bankkonsortium, men da den argentinske stat garanterede rente- og amortisationsbetalinger, var der reelt og politisk tale om et amerikansk lån til den argentinske regering. I 1952–53 ændredes holdningen overfor direkte udenlandske investeringer radikalt, jfr. pkt. 18.

EN STATSDIRIGERET ØKONOMI

4. Kort efter præsidentvalget i 1946 nationaliseredes *centralbanken*. Samtidig overførtes dispositionsretten over publikums indskud i de *private banker* til centralbanken. De private bankers udlånsvirksomhed betingedes herefter af de likvide midler, centralbanken forsynede dem med. Deres frie dispositioner begrænsedes til det, deres egenkapital muliggjorde. Endelig ændredes *realkreditsystemet*. Lån mod pant i fast ejendom var hidtil blevet ydet i form af obligationer, som låntageren afsatte på kapitalmarkedet. Fra juni 1946 blev alle sådanne lån ydet gennem et statsinstitut, der fik de fornødne midler stillet til rådighed af centralbanken.

Større virksomheder indenfor betydende områder *nationaliseredes*. Foruden det hjemkøbte telefonvæsen og jernbanevæsenet, gjaldt det indenfor handelsflåden, luftfarten, petroleumsindustrien, den øvrige energiforsyning og andre vigtige erhvervsgrene.

Herudover *kontrollerede og regulerede* staten udenrigshandelen, investeringerne, industriproduktionen, landbrugsproduktionen, priserne og lønningerne. Der skabtes hertil en række særlige organer af hvilke de vigtigste var Institutet til Fremme af Udenrigshandelen. Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (I.A.P.I.), og Det nationale økonomiske Råd. *I.A.P.I.* fik til opgave at købe det meste af den argentinske landbrugsproduktion til faste – lave – priser for at sælge den bedst muligt. For eksportindtægterne skulle I.A.P.I. købe udenlandske råvarer, brændsel og kapitalgoder til industrien. *Det nationale økonomiske Råd*, som i starten lededes af en self-made forretningsmand, *Miquel Miranda*, skulle koordinere den økonomiske politik og overvåge gennemførelsen af femårsplanerne. Den første *femårsplan*, som omfattede perioden 1947–51, tog sigte på at udvikle industrien, til dels på landbrugets bekostning.

Med den statsdirigerede økonomi fulgte en stærk stigning i *antallet af tjenestemænd*. Lønningerne var dog ikke store, og under den tiltagende inflation veg regeringen tilbage for at yde tjenestemændene fuld dækning for dyrtiden. Resultatet blev, at tjenestemændene forarmedes, og administrationen korrumperedes.

INDUSTRIALISERINGEN

5. Industrialiseringen krævede i første omgang, at der blev skaffet industrien forøgede *indkomster*. Dette søgtes opnået dels gennem prissystemet, dels gennem importreguleringen. Ved at låse landbrugets priser fast, mens industriens fik lov til at stige, ændrede man indkomstfordelingen til gunst for industrien. Importen af forbrugsvarer, som før krigen havde udgjort omkring 30 pct. af den samlede import, reduceredes til omkring 15

pct. af totalimporten. Industrien skærmedes herved mod udenlandsk konkurrence.

I det omfang industriens egenkapital og almindelige bankkredit ikke var i stand til at *finansiere investeringerne,* trådte staten til med udlån på fordelagtige vilkår fra specielle kreditinstituter.

Den fornødne *realkapital* søgtes tilvejebragt ved bl. a. at udvide importen af kapitalgoder. I perioden 1935–39 havde kapitalgodeimporten andraget mellem 25 og 30 pct. af totalimporten, og en meget væsentlig del af kapitalgoderne var bestemt for landbruget. I Perón-tiden forøgedes kapitalgodernes andel af importen til 40 à 50 pct. Hovedparten gik til industrien, medens landbrugets importbehov på dette felt ikke blev tilfredsstillet.

Industriens *arbejdsstyrke* bestræbte man sig for at forøge såvel gennem indvandringspolitiken som ved overførsel af arbejdskraft fra landbruget, der under de gældende vilkår, ikke kunne betale samme lønninger som industrien.

Tabel 1. Industriens produktion, investeringer og produktivitet 1945–54.

	Industris og minedrifts bidrag til bruttonationalproduktet[1]	Investeringer i varige produktionsmidler[1]	Import af kapitalgoder[1]	Industri, minedrift og boligbyggeri		
				Bruttonationalprodukt pr. beskæftiget[1]	Kapital pr. beskæftiget[1]	Bruttonationalprodukt pr. kapitalenhed
	Mld. pesos	Mld. pesos	Mld. pesos	1950 = 100	1950 = 100	1950 = 100
1945.....	11.2	1.4	0.3	108	72	149
1946.....	13.1	3.4	1.4	102	67	153
1947.....	15.1	8.8	4.1	96	66	145
1948.....	15.2	7.7	4.8	99	80	124
1949.....	14.8	4.4	2.9	97	91	107
1950.....	15.2	3.6	2.9	100	100	100
1951.....	15.5	4.1	3.0	100	105	95
1952.....	14.5	3.8	2.3	96	119	80
1953.....	14.2	3.6	1.9	98	133	73
1954.....	15.5	3.3	2.4	105	137	76

[1] Målt i 1950 priser.

Kilde: Beregninger foretaget på grundlag af statistiske oplysninger i Economic Bulletin for Latin America og IMF staff-papers.

6. Tabel 1 viser en sammenhæng mellem importen af kapitalgoder, investeringernes omfang og *industriens bidrag til bruttonationalproduktet.* Argentinas produktion af kapitalgoder er meget lidt udviklet. De industrielle investeringers omfang afhænger derfor af importmulighederne, ɔ: af valutareserverne, af eksportmængden og af bytteforholdet i udenrigshandelen.

I årene op til 1948 havde Argentina som nævnt betydelige udenland-

ske tilgodehavender, eksportmængden var relativt stor og bytteforholdet gunstigt. Importevnen blev stor, og industrialiseringen tog fart. Men allerede i 1949 var valutareserverne i realiteten opbrugt. Siden da har importevnen – bortset fra en kort periode under Koreakonjunkturen – været mindre end i de første efterkrigsår. Bytteforholdet i udenrigshandelen var i 1952–54 ca. 35 pct. ringere end i 1948 og eksportmængden noget lavere, som følge af den mindre produktion af landbrugsvarer, der udgør over 90 pct. af eksporten.

Peróns industrialiseringspolitik brød sammen, fordi han fuldstændigt havde sat hensynet til landbruget til side. Landbrugerne reagerede, som det omtales under pkt. 9, ved at nedsætte produktionen. Eksporten faldt. Industriens investeringer hæmmedes af valutavanskeligheder og dens løbende produktion af mangel på importerede råvarer.

7. Tabel 1 viser endvidere et betydeligt fald i *produktiviteten*. Skønt kapitalforsyningen pr. beskæftiget indenfor industri, minedrift og byggeri blev næsten fordoblet i Peróns regeringstid, var bidraget til bruttonationalproduktet pr. beskæftiget ikke væsentligt større i 1954 end i 1945. I den mellemliggende periode har der endog været tale om et fald. Dette forhold skyldes i første række manglende balance i udviklingen. Man kan således pege på, at *valutasituationen* i perioder gjorde det umuligt for industrien at få tilstrækkelige mængder af de fornødne råvarer og brændselsstoffer. Dette beror imidlertid atter i nogen grad på, at en uforholdsmæssig stor del af valutatilgangen blev anvendt til import af maskiner og andre faste anlæg. Havde man været mindre fordringsfuld i så henseende, ville man antagelig lettere have kunnet skaffe råvarer m. v. til at udnytte den faste kapital. Som kuriosum skal nævnes, at den argentinske industri til tider har måttet fyre med korn for at holde hjulene i gang. Udviklingen i produktiviteten må endvidere ses på baggrund af den første femårsplans manglende harmoni imellem udviklingen indenfor de enkelte industrigrene. Der opstod generende *flaskehalse* i det økonomiske kredsløb, og mange industrivirksomheder blev ude af stand til at udnytte deres fulde kapacitet.

De alvorligste flaskehalse opstod indenfor *energiforsyningen* og *transportvæsenet*. Produktionen af petroleumsprodukter kunne slet ikke holde takt med forbrugsudviklingen. Importen af brændselsstoffer steg fra ca. 10 til ca. 20 pct. af totalimporten, og i perioder med valutavanskeligheder lammedes mange industriforetagender af brændselsmangel. Elektricitetsværkerne var blevet udbygget alt for langsomt. I Buenos Aires distriktet måtte der indføres strenge restriktioner for elektricitetsforbruget, og antallet af arbejdsdage blev nedskåret i de elektrificerede virksomheder. Jernbanerne, som var i en elendig forfatning, da regeringen overtog dem

i 1948, vedligeholdtes så godt som ikke. Vejnettet forfaldt, og automobilparken blev år for år ringere. Flodtransporterne og havnene led ligeledes under utilstrækkelige vedligeholdelser og fornyelser.

LANDBRUGET

8. I det foregående er landbrugspolitiken nævnt i forbindelse med industrialiseringen. Det er vist, hvorledes opkøbet af landbrugsproduktionen gennem I.A.P.I. til relativt lave priser førte til en indkomstoverførsel fra landbruget til industrien og til flytning af arbejdskraft fra land til by, til trods for at der ikke var sket produktivitetsstigninger i landbruget, som gjorde det naturligt, at erhvervet skilte sig af med dele af sin arbejdsstyrke. Det er ligeledes nævnt, at importreguleringen så godt som intet hensyn tog til landbrugets behov for kapitalgoder, men næsten udelukkende varetog industriens interesser. Der skal ikke her gives nogen selvstændig beskrivelse af Peróns landbrugspolitik alene af den grund, at der ikke fandtes en sådan. Landbrugspolitiken var for Perón et supplement til industrialiseringspolitiken, og i konflikter mellem industriens og landbrugets interesser, var det altid landbrugets, der måtte vige. Derimod skal det vises, at prispolitiken påvirkede landbrugsproduktionens omfang, samt at Argentina produktivitetsmæssigt sakkede agterud for andre landbrugslande.

Tabel 2. De tilsåede landbrugsarealer.

	1934–38	1940–44	1945–49	1950–54	1955
Mill. ha					
Samlet areal	21.8	21.2	19.0	17.4	17.3
Priskontrollerede afgrøder	20.6	19.9	17.4	15.5	15.4
Afgrøder med frie priser	1.2	1.3	1.6	1.9	1.9
Index 1934–38 = 100					
Samlet areal	100	97	87	80	79
Priskontrollerede afgrøder	100	97	84	75	74
Afgrøder med frie priser	100	108	133	158	158

Kilde: Economic Bulletin for Latin America. Vol I, No. 1, 1956, p. 39, Santiago, Chile, Januar 1956.

9. Priskontrollen omfattede ikke alle produkter. Landbrugerne søgte derfor i et vist omfang at *udvide produktionen af de varer, som ikke var underkastet priskontrol,* på de kontrollerede varers bekostning. Tabel 2 viser for kornets vedkommende, at det samlede tilsåede landbrugsareal gik omkring 18 pct. tilbage i Peróns regeringstid. Denne tilbagegang dækkede over ca. 23 pct.s fald for arealer tilsået med priskontrollerede afgrøder, og ca. 50 pct. stigning for afgrøder med frie priser.

Tabel 3 viser tydeligt, hvorledes *produktiviteten* ved dyrkning af hvede, byg og havre i Argentina er steget mindre end i andre betydende producentlande. For en så vigtig vare som majs er den endog faldet. Udviklingen forklares bl. a. ved, at det argentinske landbrug ikke har haft adgang til maskiner og gødningsstoffer m. v. i samme grad som andre landes landbrug. Hertil kommer virkningerne af den argentinske prispolitik og reduktionen af landbrugets arbejdsstyrke.

Tabel 3. Udbyttet af hvede, majs, havre og byg i de vigtigste producentlande.

	1930–34	1935–39	1940–44	1945–49	1950–54	stigning fra 1930–34 til 1950–54
Hvede:	kg pr. ha.	kg pr. ha.	kg pr. ha.	kg pr. ha.	kg pr. ha.	pct.
U.S.A.	908	888	1.150	1.137	1.150	+26,6
Canada	914	821	1.177	998	1.373	+50,2
Australien	821	869	759	944	1.136	+38,4
Argentina	934	977	1.102	1.099	1.164	+24,6
Majs:						
U.S.A.	1.386	1.568	2.007	2.239	2.402	+73,3
Canada	2.460	2.551	2.493	2.840	3.340	+35,8
Mexico	576	565	602	713	757[a]	+31,4
Argentina	1.874	1.810	1.998	1.766	1.529	÷18,4
Italien	1.889	1.962	1.777	1.547	2.092	+10,7
Havre:						
U.S.A.	942	1.045	1.139	1.228	1.203	+27,7
Canada	1.015	973	1.288	1.083	1.455	+43,3
Frankrig	1.392	1.450	1.208	1.276	1.554	+11,6
Argentina	1.146	946	812	1.063	1.220	+ 6,5
Byg:						
U.S.A.	1.080	1.188	1.274	1.228	1.203	+11,4
Canada	1.184	1.114	1.243	1.159	1.552	+43,2
Argentina	1.182	965	1.182	1.211	1.264	+ 6,9

a) 1950–53
Kilde: Economic Bulletin for Latin America, Vol. I, No. 1, 1956, p. 40, Santiago, Chile, Januar 1956.

PENGEPOLITIK, PRISER OG LØNNINGER

10. Peróns regeringstid prægedes af inflation, selv om der i 1953 og 1954 indtraf en midlertidig stabilisering af priserne. *Inflationen* næredes fra to sider. For det første repræsenterede de af staten iværksatte eller finansierede investeringer et stærkt tilskud til den samlede effektive efterspørgsel, der ikke blev modvirket ved bestræbelser for at nedskære forbruget, fx. gennem højere skatter, men finansieredes gennem *udvidelse af bankkredit-*

ten. Udbudet kunne derfor ikke stå mål med efterspørgslen ved det gældende prisniveau, og der skabtes et stærkt inflationspres. For det andet støttede regeringen – i hvert fald op til 1952 – *arbejdernes krav om højere lønninger* udover hvad produktivitetsudviklingen berettigede.

Statens driftsbudget udviste gennem hele perioden et mindre overskud, og anlægsbudgettets udgifter dækkedes sædvanligvis ved salg af statsobligationer til de sociale pensionsfonds. Statens behov for bankkredit skyldtes hovedsagelig dens egne udlån til byggeriet og visse dele af industrien, underskuddet indenfor transportvæsenet samt I.A.P.I.'s underskud. I de første år havde I.A.P.I. givet landbrugerne priser, som var væsentligt lavere end verdensmarkedspriserne omregnet til pesos efter de gældende valutakurser. Efterhånden som det argentinske prisniveau steg, måtte priserne til landbruget sættes i vejret. For at billiggøre importen til industrien bevaredes imidlertid de lave valutakurser med det resultat, at I.A.P.I. efter 3 års forløb gav et stigende underskud.

De meget betydelige udlån til staten fulgtes op med en endnu kraftigere udvidelse af kreditten til private, hvilket yderligere bidrog til at øge den samlede efterspørgsel. Pengemængden steg fra 7,8 mill. pesos i 1945 til ca. 60 mill. pesos i 1955) og priserne gik kraftigt i vejret.

Tabel 4. Priser og lønninger.

	Leveomkostninger			Lønnens andel af nettonational-indkomsten
	Pristal	årlig stigning	Realløn	
	1946 = 100	%	1946 = 100	%
1946	100	20	100	47
1947	113	13	114	48
1948	128	13	143	52
1949	168	31	136	59
1950	212	26	132	61
1951	289	36	112	57
1952	400	38	107	61
1953	417	4	107	58
1954	432	4	121	60
1955	505	17	106	...

Kilde: IMF Staff-papers, Economic Bulletin for Latin America og United Nations statistical Yearbook.

11. Tabel 4 viser, at *priserne* i de første efterkrigsår steg overordentlig kraftigt trods regeringens mange forsøg på at holde leveomkostningerne nede ved hjælp af en omfattende priskontrol. Til stor fornøjelse for *descamisados,* d.v.s. de »skjorteløse« eller byernes dårligst stillede arbejdere, og til skræk og advarsel for andre udtog Perón-regimet med mellemrum en række erhvervsdrivende, undersøgte deres forhold og idømte dem hårde

bøde- og fængselsstraffe for overtrædelse af prislovgivningen. Så længe efterspørgslen udvidedes, og lønningerne steg, kunne kontrolapparatet og de hårde domme dog ikke hindre prisniveauets bevægelse opad.

Regeringens støtte til fagforeningerne bevirkede i første omgang, at *reallønnen* steg kraftigt samtidig med, at lønmodtagernes andel i nettonationalindkomsten voksede fra 47 pct. til ca. 60 pct. Da lønandelen var nået op på dette niveau, syntes den ikke at kunne komme videre, og reallønsudviklingen blev i højere grad afhængig af udviklingen i nationalindkomsten.

SOCIALPOLITIKEN

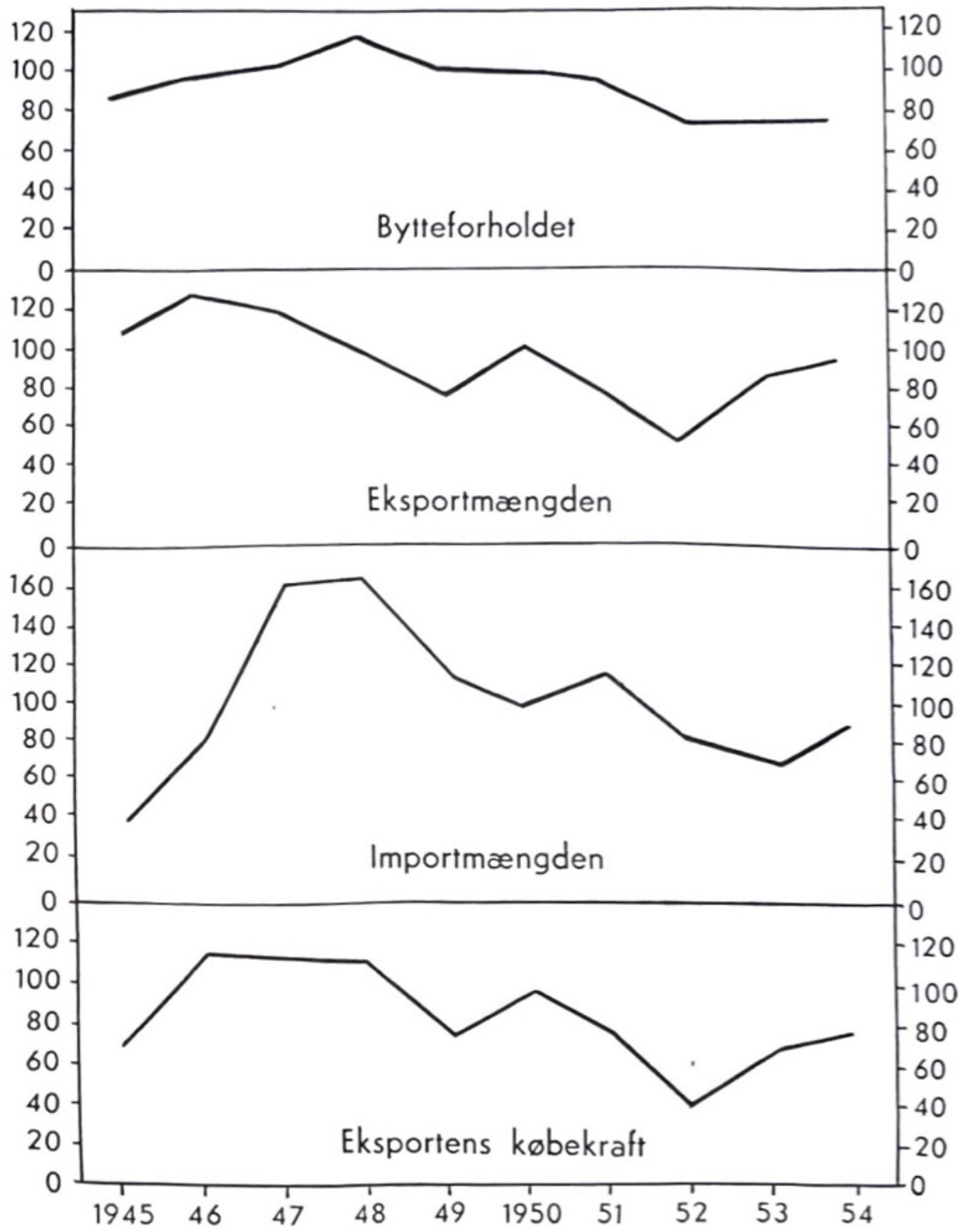
12. Under ledelse af præsidentens hustru, *Eva Perón*[1]), der var både smuk, energisk og intelligent, men samtidig ambitiøs og intrigant, udformedes Argentinas socialpolitik. *Arbejdstiden* i byerhvervene nedsattes til 40 timer ugentlig, og alle arbejdere fik adgang til *ferie med løn*. Der gennemførtes en klækkelig *arbejdsløshedsunderstøttelse* og rundhåndede erstatninger til arbejdere, som kom til skade under arbejdet. *Mødre med børn* fik særlige lettelser, og der sattes snævre grænser for anvendelsen af børn og ganske unge mennesker i industrien. *Hospitalerne* forbedredes betydeligt, og befolkningen sikredes *fri eller billig lægehjælp*.

Ved siden af den offentlige forsorg drev Eva Perón en privat *social hjælpefond*. Midlerne skaffedes dels fra fagforeningerne, som hun kontrollerede, dels fra store erhvervsvirksomheder, der ikke turde modsætte sig præsidentfruens kraftige anmodninger. Gennem den sociale hjælpefond uddelte hun under pressens behørige opmærksomhed klæder, fødevarer, medicin og penge til mennesker, som havde hjælp behov.

13. Den mest betydende sociale foranstaltning, som gennemførtes i Perón-perioden, var uden tvivl *folkepensioneringen*. I første omgang omfattede den udelukkende arbejdere i byerhvervene, men i 1955 udvidedes den til hele befolkningen. Herefter kunne alle omkring 55-års alderen opnå en værdifast pension, som dog blev større, hvis vedkommende ventede til det 60. år. Bidragene til folkepensionen sattes imidlertid så højt, at indtægterne langt oversteg udgifterne. I 1954 var pensionsvæsenets indtægter 9,6 mld. pesos, medens udbetalingerne kun androg 3,2 mld. pesos. Overskuddet placeredes i statsobligationer. Gennem folkepensioneringen opnåede Perónregimet således både æren af en virkelig social foranstaltning og midler til at dække statens finansieringsbehov.

[1] Død i 1952 i en alder af 33 år.

Figur 1. Bytteforholdet, eksportmængden, importmængden og eksportens købekraft. 1945–54.
(1950 = 100)



Kilde: Economic Bulletin for Latin America, Vol. I, No. 1, 1956, p. 30, Santiago, Chile, Januar 1956.

HANDELSPOLITIKEN

14. I de første efterkrigsår skabte levnedsmiddelsituationen i Europa overordentlig gunstige afsætningsvilkår for eksporten. De argentinske

landbrugsvarer kunne afsættes til meget høje priser, der delvis skulle erlægges i dollars, og denne *dollarindtjening* samt de under krigen opsamlede dollartilgodehavender muliggjorde import af dollarvarer i et meget betydeligt omfang.

Fra 1948 blev U.S.A.s og Canadas overskudsproduktion af korn tilstrækkelig til at dække de europæiske landes importbehov, og dette korn – som var væsentligt billigere end det argentinske – kunne købes over Marshall-planen. Argentinas priser på det europæiske marked måtte derfor nedsættes, og dollarbetalinger kunne der ikke blive tale om. Da Argentinas dollarreserver i 1949 udtømtes, blev landet tvunget til at revidere sin handelspolitik. Gennem en række *bilaterale aftaler* med de europæiske og latinamerikanske lande søgte Argentina at begrænse sit dollarbehov ved omlægning af importen, at forbedre sit bytteforhold og at opnå kreditter som kompensation for den mereksport, Argentina skaffede disse lande.

15. Eksporten var i stort omfang overdraget I.A.P.I., og importen reguleredes strengt. Lande uden bilaterale handels- og betalingsaftaler med Argentina blev genstand for en hårdhændet *forskelsbehandling*, og importens sammensætning bestemtes udfra hensynet til industrialiseringen.

Der opretholdtes et kompliceret *valutakurssystem*, hvorefter im- og eksport afregnedes til kurser, der varierede med de pågældende varers nødvendighed. Trods den kraftige stigning i prisniveauet forblev valutakurserne uændrede fra august 1950.

16. Udviklingen i Argentinas bytteforhold, eksportmængden, importmængden og eksportens købekraft illustreres grafisk i figur 1. Figuren viser tydeligt den nedadgående linie siden 1948 samt virkningerne af Koreakonjunkturen, af den meget dårlige høst i 1952 og af de noget bedre vilkår i 1953 og 1954.

KATASTROFEÅRET 1952 OG PERÓNS NYE ØKONOMISKE POLITIK

17. I 1952 ramtes det argentinske landbrug af en *langvarig tørke*. Produktionen faldt katastrofalt, og eksportmængden reduceredes på et tidspunkt, hvor bytteforholdet udviklede sig ugunstigt. Resultatet blev et betydeligt *træk på de argentinske valutareserver*. For at imødegå denne udvikling gennemførte regeringen en betydelig *stramning af den økonomiske politik*. Statsudgifterne reduceredes, og der blev sat snævre grænser for bankernes udlånsvirksomhed. Man gennemførte et to-årigt lønstop, og priskontrollen skærpedes meget væsentligt. Samtidig lagde Perón imidlertid sin al-

mindelige økonomiske politik om. Med den anden femårsplan indledte Perón-regimet en politik, der i mange henseender udgør en parallel til den sovjetrussiske NEP-politik fra 1921.

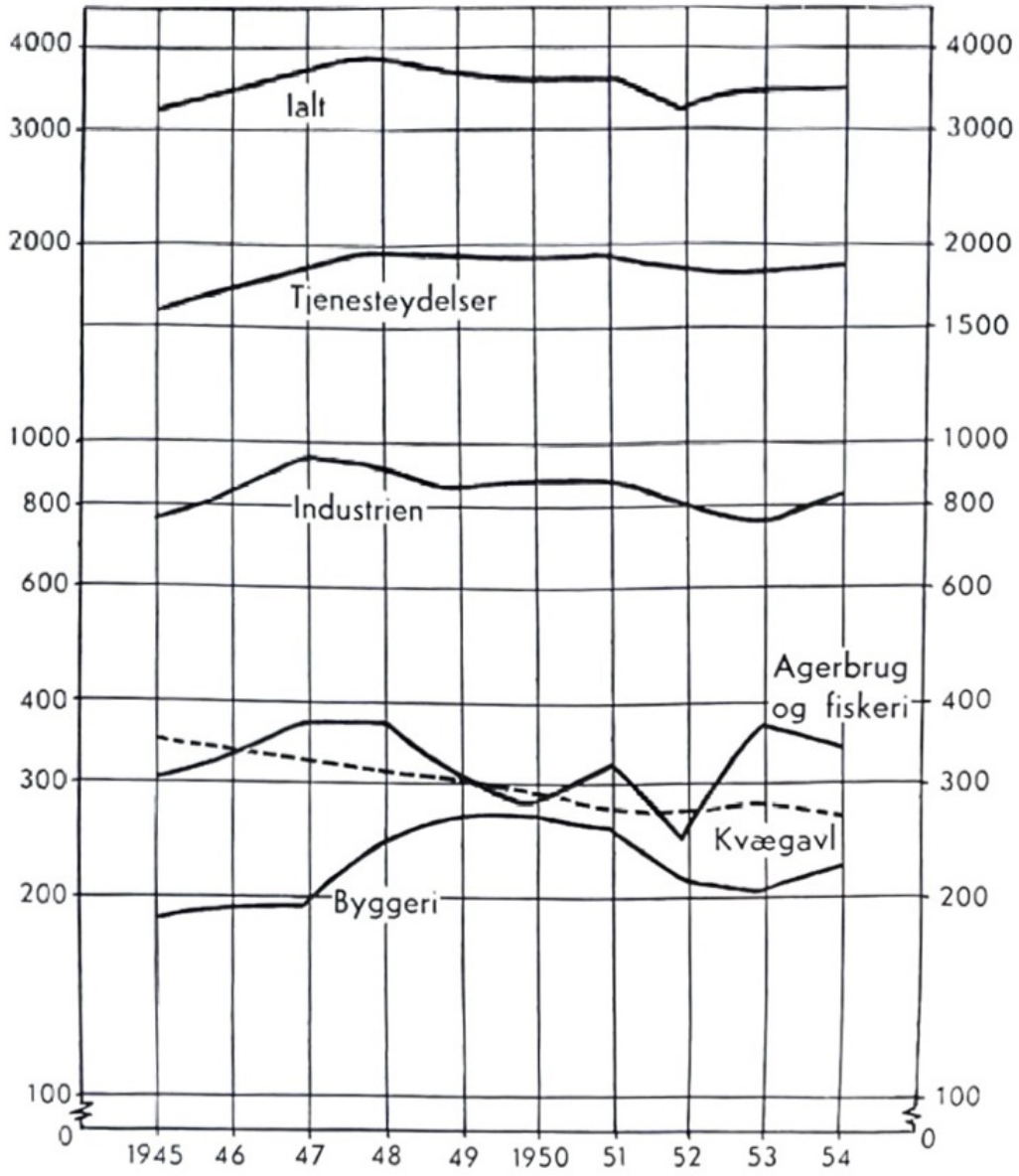
18. Under indtryk af erfaringerne erkendte man nødvendigheden af en betydelig landbrugseksport, som kunne skabe det valutariske grundlag for industrialiseringen. *Landbruget* fik derfor en fremskudt position i den anden femårsplan. Landbrugspriserne blev sat i vejret og kreditten til landbrugerne udvidet på byerhvervenes bekostning. Landbruget fik en betydelig andel af de importerede kapitalgoder, og det industrielle udviklingsprogram kom til at omfatte produktion af landbrugsmaskiner. I 1952 tilsigtede regeringen bevidst en industriel depression bl. a. med det formål, at tvinge en del af den arbejdsstyrke, industrien havde fået fra landbruget, til at vende tilbage, hvor den var kommet fra.

Industrien måtte tage til takke med noget ringere prisrelationer, men til gengæld bestræbte man sig for at koncentrere investeringerne omkring flaskehalsene. Både petroleums- og elektricitetsproduktionen søgtes kraftigt udvidet, og der blev planlagt betydelige forbedringer indenfor transportvæsenet. Programmets gennemførelse krævede imidlertid – specielt indenfor petroleumsindustrien – tilførsel af udenlandsk kapital og teknisk viden. Perón måtte derfor revidere sin indstilling til *udenlandske investeringer,* og i 1953 vedtoges en lov, som åbnede adgang herfor. Af hensyn til den argentinske nationalisme udformedes bestemmelserne således, at de udenlandske selskaber hverken blev ejere af oliekilderne eller af de færdige produkter, men udelukkende optrådte som mellemmænd, der udførte et arbejde for regeringen mod en kontraktlig fastsat betaling.

På *arbejdsmarkedet* ophørte regeringens kraftige støtte til fagforeningerne. For at danne modvægt mod de manuelle arbejderes stærke indflydelse, skabtes nye fagforeninger for handels- og kontormedhjælpere, og regeringen tilskyndede til dannelse af arbejdsgiverforeninger. Den officielle begrundelse var, at arbejderne som følge af Peróns indsats nu var tilstrækkelig stærke til selv at varetage deres interesser gennem kollektive forhandlinger med arbejdsgiverne. Den reelle baggrund var frygten for, at en stærk arbejderbevægelse uden jævnbyrdige modstandere skulle være i stand til at gennembryde lønstoppet og dermed forstærke de inflatoriske kræfter.

Endelig indtog Perón en ændret holdning i spørgsmålet om *statsdrift.* I den anden femårsplan blev det statens opgave at støtte det private initiativ, hvor det i den første femårsplan havde været dens opgave at erstatte det. Herudover nævnte præsidenten i flere taler, at mange nationaliserede industrier, når de havde nået en vis økonomisk udvikling, skulle overgå i privat eje.

Figur 2. Bruttonationalproduktet pr. indbygger målt i pesos til 1950 priser.
(logaritmisk skala)



Kilde: Economic Bulletin for Latin America, Vol. I, No. 1, 1956, p. 31, Santiago, Chile, Januar 1956.

19. Denne kovending i præsidentens politik var ikke lige let at acceptere for hans hidtidige tilhængere. Perón og hans ideologiske rådgiver, *Raúl Mende,* kunne imidlertid begrunde den ved en henvisning til den perónistiske ideologi, *justicialismen.* Ifølge denne er der i samfundet fire kræfter i stadig konflikt. Materialismen og idealismen, individualismen og kollektivismen. Hver kraft har sin særlige funktion, og det er statsmagtens opgave at sikre, at ingen af de fire kræfter bliver dominerende, og ingen undertrykt. En særdeles bekvem ideologi for en diktator, som ønsker at

holde sig ved magten ved skiftevis at spille den ene interessegruppe ud mod den anden.

20. Peróns nye økonomiske politik – hjulpet af en meget stor høst i 1953 og en god høst i 1954 – medførte nogen bedring i den økonomiske situation. Bruttonationalproduktet pr. indbygger blev dog kun 3,5 pct. højere i 1954 end i 1946. I forhold til 1948 var der tale om en nedgang på ca. 13 pct. I figur 2 vises udviklingen i bruttonationalproduktet pr. indbygger indenfor forskellige erhvervsgrene i årene 1945–54.

PERÓNS FALD

21. Den 19. september 1955 styrtedes Perón ved en militær opstand, støttet af den katolske kirke, *estancieros* og byernes mellemklasse, hvem det perónistiske diktatur var blevet for utiltalende. Den støtte, Perón skulle have haft fra arbejderne kom ikke i stand, dels fordi Perón ikke hidkaldte den på det taktisk rigtige tidspunkt, dels fordi der siden 1952 havde været visse modsætninger mellem regeringen og fagbevægelsen.

General *Eduardo Lonardi* blev udnævnt til provisorisk præsident, men allerede i november 1955 udskiftedes han med general *Pedro E. Aramburu,* bl. a. fordi han ikke havde været hurtig nok til at fjerne perónistiske elementer fra administrationen.

DEN FØRSTE PREBISCH-RAPPORT

22. De nye magthavere tilbød omgående finansministerposten til dr. *Raúl Prebisch,* tidligere generaldirektør for den argentinske centralbank og nu leder af De forenede Nationers økonomiske kommission for Latin-Amerika. Prebisch afslog, men indvilgede i at udarbejde en analyse af Argentinas økonomiske situation og retningslinierne for en ny økonomisk politik. Den 24. oktober 1955 forelå Prebisch-rapporten.

23. Indledningsvis fastslår Prebisch, at man må regne med, at der vil gå lang tid, før man kan nå til en fuld udnyttelse af landets økonomiske muligheder. *For det første* er det ikke muligt at importere råvarer og brændsel i det fornødne omfang. *For det andet* kræver en produktionsforøgelse på flere områder import af maskiner og redskaber, som der ikke kan skaffes valuta til. *For det tredje* ville der ikke være elektrisk kraft til at drive maskinerne, selv om de kunne importeres, og *for det fjerde* ville den forøgede produktion ikke kunne transporteres på grund af transportvæsenets forfald.

Skylden for denne udvikling lægger Prebisch først og fremmest på landbrugspolitiken, som har ført til produktionsfald, nedgang i eksporten og

valutavanskeligheder. Hertil kom, at Argentinas valutareserver blev anvendt galt. I stedet for at skaffe nye kapitalgoder til landet, købte man dem, der allerede var i Argentina. Endelig slog den statsdirigerede investeringspolitik fejl, så der opstod flaskehalse indenfor energiforsyning og transport; bankkreditten udvidedes for kraftigt, og lønningerne steg mere end produktivitetsudviklingen berettigede. Prebisch's analyse afslører således i og for sig ikke noget overraskende nyt; men den giver et klart udtryk for, hvad Perón havde indset i 1952. Prebisch indrømmer, at der i den seneste tid var taget skridt til at rette fejlene, men det var alt for lidt, der var gjort. Situationen krævede derfor en række økonomisk-politiske forholdsregler, hvoraf visse burde gennemføres straks, andre når en nøjere undersøgelse havde fundet sted.

24. Først og fremmest måtte der gennemføres en *devaluering* af den argentinske valuta. Eksportpriserne målt i pesos ville herved stige, og I. A. P. I.'s underskud, som var en væsentlig inflationskilde, ville forsvinde. Organisationen burde hurtigst muligt opløses, og landbrugerne skulle have verdensmarkedspriserne for deres produkter. Incitamentet til at forøge landbrugsproduktionen ville herved blive forstærket, og mulighederne for at finansiere de påkrævede investeringer forbedret.

Dernæst måtte der skabes et *frit valutamarked* ved siden af det officielle. Her skulle en del af eksportprovenuet for de traditionelle eksportvarer samt hele det indtjente valutabeløb for andre eksportvarer kunne afsættes. Over dette marked skulle landbrug og industri kunne købe valuta til import af varer – specielt kapitalgoder – som der ikke kunne bevilges valuta til over det officielle marked. Oprettelsen af det frie marked, mente Prebisch, ville kvæle den sorte børs, stimulere ny eksport og bidrage til frigørelse af importen.

Den *industrielle udvikling* skulle befordres ved afvikling af flaskehalsene som led i en konsekvent genopbygningspolitik. De nærmere retningslinier lovede Prebisch at udforme i et særligt genopbygningsprogram.

Prebisch stillede ligeledes i udsigt, at han ville udarbejde en speciel rapport om en *anti-inflations-politik*. Han fremhævede dog straks, at der ikke kunne blive tale om at yde lønmodtagerne dækning for de prisstigninger, devalueringen ville medføre. Kun enkelte, meget dårligt stillede grupper kunne få nogen kompensation. Hensigten med devalueringen skulle bl. a. være at overføre realindkomst til landbruget fra de øvrige erhverv for – til gavn for alle – at stimulere landbrugsproduktionen. Søgte de andre erhverv at kompensere devalueringens indkomstvirkninger ved løn- og avanceforhøjelser, ville en ny devaluering blive nødvendig.

Endelig tog Prebisch kraftigt til orde for en gradvis *afvikling af planøkonomien*.

DET ØKONOMISKE GENOPBYGNINGSPROGRAM

25. Prebisch's økonomiske genopbygningsprogram forelå den 7. januar 1956. Det indeholder en række tekniske detaljer om landbrugets, industriens og transportvæsenets udbygning samt en beskrivelse af hovedtrækkene i den økonomiske udenrigspolitik, planøkonomiens afvikling, bankpolitiken, skattepolitiken og lønpolitiken.

Prebisch foreslår, at der udsendes en *finansdelegation* til U.S.A. og een til Europa, begge for at optage lån. Den europæiske delegation bør endvidere søge Argentinas tosidige gæld konsolideret, og tilstræbe dannelsen af et *flersidigt handels- og betalingssystem* Argentina og de vesteuropæiske lande imellem. Endvidere bør man bestræbe sig for at gøre privat *kapitalimport* mere tillokkende, og Argentina skal søge optagelse i Den internationale Bank og Den internationale Valutafond.

Statens direkte indflydelse på det økonomiske liv ønsker Prebisch afviklet ved salg af de fleste nationaliserede virksomheder, lempelse af priskontrollen og gradvis afskaffelse af valutareguleringen. Det private initiativ og den frie konkurrence må opmuntres b.l a. ved en effektiv anti-trust lovgivning.

Prebisch går endvidere ind for, at *centralbanken* gøres uafhængig af staten og de private banker af centralbanken. Denne skal dog udøve en vis kontrolvirksomhed, og i pengepolitisk øjemed kunne ændre kravene til de private bankers kassereserver.

De direkte *skatter* bør efter Prebisch's opfattelse sættes i vejret for de højere indkomster, og skattesnyderiet bør begrænses. Herved skulle man bl. a. tilfredsstille lønmodtagerne, som den økonomiske politik iøvrigt ville pålægge byrder. For at fremme opsparing og investering ønsker Prebisch skattelettelser for opsparing og gunstige afskrivningsregler.

Den første rapports modstand mod *lønforhøjelser* modificeredes. Prebisch erklærer sig nu indforstået med, at arbejdere og arbejdsgivere indenfor det private erhvervsliv forhandler sig til rette om lønforhøjelser, der kan mildne devalueringens virkninger for lønmodtagerne. Betingelsen er dog, at lønforhøjelserne ikke væltes over på priserne. Kontrollen hermed ønsker Prebisch varetaget af arbejdsgivernes organisationer. For statens tjenestemænd, som var hårdt ramt af inflationen, ønsker Prebisch et øjeblikkeligt løntillæg. Herudover ønsker han antallet af tjenestemænd nedbragt ved, at man ikke besætter ledigblevne stillinger. Besparelserne herved skal så anvendes til nye løntillæg.

ANTI-INFLATIONS-POLITIKEN

26. Den sidste Prebisch-rapport præciserer, at pengeværdien bør sikres ved en *konstruktiv politik* modsat en deflatorisk. Denne målsætning af-

stikker imidlertid snævre grænser for de midler, regeringen kan anvende i kampen mod inflationen. Statens driftsudgifter kan ikke nedbringes ved masseafskedigelser, skønt store dele af administrationens personale er overflødigt. Statens investeringsprogram kan dårligt nedskæres, fordi offentlige investeringer i vidt omfang er nødvendige, for at de private erhverv kan udvide produktionen. Statens udlån til byggeriet bør af beskæftigelsesmæssige hensyn heller ikke begrænses, før byggeriet har fået private finansieringsmuligheder. Den almindelige kreditpolitik kan lige så lidt strammes, fordi hensynet til produktion og beskæftigelse taler herimod. Tilbage bliver kun løn- og avancestop, og i hvert fald lønstoppet lader sig af politiske grunde ikke gennemføre. Efter devalueringen tvinges regeringen til at tillade lønforhøjelser, men Prebisch fastslår, som allerede nævnt, at disse forhøjelser ikke må væltes over på priserne, samt at dette må være »den sidste lønforhøjelse, som ikke modsvares af en stigning i produktiviteten«. Følgen af en konsekvent gennemførelse af tanken om, at lønforhøjelserne ikke må føre til prisstigninger, bliver iøvrigt, at de erhvervsdrivende i byerne kommer til at bære det meste af byrden i forbindelse med den nye indkomstfordeling, hvilket næppe kan undgå at få uheldige virkninger på den private opsparing og muligvis også vil påvirke initiativet i ugunstig retning. På den anden side rummer det argentinske erhvervsliv så mange muligheder for produktivitetsforbedringer, jfr. tabel 1, at det er ligeså sandsynligt, at de erhvervsdrivende reagerer på indsnævringen af deres profitmargin ved at forøge produktiviteten.

27. Alle de nævnte forhold taget i betragtning imødeser Prebisch i 1956 nettoudbetalinger over *statsfinanserne* på ca. 11 milliarder pesos, hvoraf 2 mld. formentlig opsuges af banksystemet. *Pengemængden* vil således stige ca. 9 mld. pesos eller 15 pct. Det er dog Prebisch's opfattelse, at prisniveauet kan bevares, hvis blot produktionen stiger 10 pct. i 1956. Og dette anser han for muligt, hvis regeringen følger hans øvrige forslag med hensyn til den økonomiske politik. I så fald vil forøgelsen i pengemængden ikke være væsentlig større end, hvad der kræves til at dække det med den højere økonomiske aktivitet og den voksende omsætning følgende behov for betalingsmidler ved uforandret prisniveau.

PREBISCH-POLITIKENS MULIGHEDER

28. Det er endnu for tidligt at dømme Prebisch-politiken, men man kan dog danne sig et rimeligt skøn over mulighederne for at nå tre af Prebisch's mål: Normalisering af forholdet til udlandet, forøgelse af produktionen og stabilisering af pengeværdien.

Det første mål er meget nær sin virkeliggørelse. I oktober 1955 *devalueredes* peso'en fra 5–7,50 (og undtagelsesvis 14) pesos pr. dollar til 18 pesos pr. dollar. Samtidig blev der oprettet et *frit valutamarked*, hvor kursen kom til at ligge omkring 40 pesos pr. dollar. Importvarerne blev efter deres nødvendighed opdelt i tre grupper. Een, som kunne betales over det officielle valutamarked; een, der skulle afregnes efter det frie markeds kurs, og een, som yderligere belagdes med en importafgift. Varehandel og varebetaling blev således betydeligt forenklet.

Den 2. juli 1956 iværksattes et *flersidigt handels- og betalingssystem* med en række vesteuropæiske lande, hvoriblandt Danmark. De argentinske importtilladelser udstedes nu for alle disse lande under eet. Den argentinske importør kan så placere sine indkøb, hvor han finder priser og salgsbetingelser bedst. De argentinske tilgodehavender i et hvilket som helst af de vesteuropæiske lande, der er tilsluttet systemet, kan tilsvarende overføres til et hvilket som helst andet land indenfor systemet.

Tilførslen af *udenlandsk kapital* har taget fart, omend de argentinske lånebehov langt fra er blevet dækket. I februar 1956 opnåede Argentina et lån på 60 mill. $ hos den amerikanske Export-Import Bank til opførelse af et stålværk, og der vil i 1956 formentlig blive tale om private udenlandske investeringer på godt 40 mill. $. Mulighederne for flere amerikanske lån til næste år må anses for gunstige, ikke mindst fordi man i U.S.A. med glæde har set Perón-regimet afløst af et, der mindre kraftigt bestrider U.S.A.'s lederstilling på det amerikanske kontinent. Argentinas gæld til en række europæiske lande opnåedes der i realiteten enighed om at konsolidere under forsommerens forhandlinger om det flersidige handels- og betalingssystem.

Den 20. september 1956 blev Argentina medlem af *Den internationale Valutafond* med en kvote på 150 mill. $ samt af *Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling* med et aktiebeløb på ligeledes 150 mill. $. Disse to organer havde Perón af politiske grunde holdt landet udenfor.

29. Det kan anses for givet, at *landbrugsproduktionen* vil stige som følge af de bedre prisrelationer og den større tilgang af landbrugsmaskiner og gødningsstoffer m.v. Afgrøderne i 1956 vil dog ikke være påvirket af den nye landbrugspolitik, fordi såningen allerede var tilendebragt, da prisforhøjelserne vedtoges. Der foreligger imidlertid vidnesbyrd om, at de tilsåede arealer i 1956 er en del større end året før.

En energisk industripolitik fra regeringens side i forbindelse med øgede tilførsler af udenlandsk kapital og teknisk viden vil uden tvivl kunne stimulere *industriproduktionen*. Der vil dog mindst gå 4–5 år, før energiforsyningen bliver tilstrækkelig, og det vil vare endnu længere, før transportvæsenet er bragt op på en antagelig standard.

30. *Inflationen* får regeringen næppe bugt med i denne omgang. I februar 1956 gennemførtes den lønforhøjelse, som skulle give lønmodtagerne delvis kompensation for devalueringens prisstigninger. Forhøjelsen måtte ganske vist ikke væltes over på priserne, men da kontrollen hermed, som nævnt, i vidt omfang er blevet overladt arbejdsgiverne, tør man måske drage dens effektivitet i tvivl. De seneste budskaber fra Argentina melder om fortsatte pris- og lønstigninger. Dette skyldes i nogen grad, at regeringen af politiske grunde ikke tør gå hårdt imod fagforeningerne, som med vemod mindes deres storhedsdage under Perón. Den væsentligste årsag er dog, at det ikke på samme tid er lykkedes at føre en produktionsfremmende politik og at holde den effektive efterspørgsel i ave.

KONKLUSION

31. Den nuværende argentinske regering fører i realiteten den samme økonomiske politik, som Perón slog ind på i 1952. Den kan imidlertid gøre det bedre. Dels har den ikke tidligere ført en stik modsat politik, dels kan den lettere slække på de nationale prestigehensyn, som har hindret udenlandske kapitaltilførsler. Får regimet lov til at bestå, tyder alt derfor på, at det i sine tre første år vil nå betydeligt bedre resultater end Perón nåede fra 1952 til 1955.

ANVENDT LITERATUR:

Erik Bach: »Latin-Amerika«, Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, København 1949.

Hubert Herring: »A History of Latin-America from the Beginning to the Present«, London 1955.

George Pendle: »Argentina« Royal Institute of International Affairs«, London 1955.

Raúl Prebisch: »Report to the President« Gengivet i The Review of the River Plate, November 1955.

Raúl Prebisch: »Economic Recovery Programme« and »Final Report«. Gengivet i The Review of the River Plate, 20. Januar 1956.

Edison Zayas: »Review of the Argentine Economy«. IMF Staff-papers EB/CM/Argentine /56/1.

Economic Survey of Latin-America, 1948, 1949, 1951–52, 1953 og 1954, Economic Commission for Latin-America, Santiago, Chile.

Economic Bulletin for Latin-America 1956, Vol. I, No. 1, Santiago, Chile.

The Review of the River Plate, 10-dages tidsskrift, Buenos Aires.

Hispanic-American Review, månedstidsskrift, Stanford University, California, U.S.A.

United Nations Statistical Yearbook 1955, New York 1955.