

Marcelo Rougier

La economía del peronismo
Una perspectiva histórica

Director de colección: Jorge Gelman

Diseño de colección: Ariana Jenik

Rougier, Marcelo

La economía del peronismo : una perspectiva histórica. -
1ª ed. - Buenos Aires : Sudamericana, 2012.

224 p. ; 23x14 cm. - (Nudos de la historia argentina)

ISBN 978-950-07-3794-4

1. Historia Argentina. I. Título
CDD 982

En pág. 8: Afiche oficial del Primer Plan Quinquenal (1947). Archivo General de la Nación.

Impreso en la Argentina

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

© 2012, Random House Mondadori S.A.

Humberto 1º 555, Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-950-07-3794-4

www.megustaleer.com.ar

Esta edición de 2.000 ejemplares
se terminó de imprimir en Printing Books S.A.,
Marlo Bravo 835, Avellaneda, Buenos Aires,
en el mes de febrero de 2012.

a M. P.

*“Por remotos temporalmente que nos
parezcan los acontecimientos, la historia
se refiere en realidad a las necesidades
presentes y a las situaciones presentes
en que vibran dichos acontecimientos.”*

B. Croce



Introducción

Existe consenso entre los investigadores y analistas en considerar al período peronista como una etapa decisiva en la historia política y social argentina, por múltiples razones y en variados sentidos. No obstante, desde una perspectiva económica ese acuerdo parece horadarse rápidamente. Si bien para algunos el peronismo habría puesto fin a la larga agonía del modelo agroexportador comenzada en los años treinta, para otros sólo fue parte de un proceso de crecimiento industrial iniciado en esa fecha y que no concluiría hasta muchos años después de derrocado el gobierno. Pero, en general, la idea predominante es que aquellos años fueron de ruptura; más aún, se habría rea-

lizado un “giro copernicano”, una “divisoria de aguas” que modificó de manera cardinal las relaciones sociales dando origen a un proceso de industrialización pujante y a la emergencia, junto a una clase obrera consciente de sus potencialidades, de una burguesía comprometida con el desarrollo nacional. Se trataría del momento histórico en el que la industria y los derechos sociales de los trabajadores se conformaron como ejes centrales de un proceso económico y social conducido por el Estado dejando atrás definitivamente un sistema basado en la exportación de la producción primaria. Para otros, el peronismo también significó un punto de inflexión pero habría dado inicio a un prolongado retardo económico, de alejamiento del patrón de crecimiento que siguieron otros países incluso los latinoamericanos. En esta interpretación, la Argentina se encontraba al finalizar la Segunda Guerra Mundial (SGM) en condiciones inmejorables para ensayar distintas estrategias económicas sin mayores restricciones: casi no poseía deuda externa, tenía amplias reservas y una industria creciente; además, existía una alta demanda internacional de materias primas y alimentos con muy buenos precios. Pero, en opinión de estos analistas, cuando a comienzos de los años cincuenta la situación y los precios de los productos de exportación se deterioraron, esa pléyade de oportunidades fue desperdiciada, puesto

que el peronismo no habría tomado el rumbo correcto para modificar la estructura económica y lograr de ese modo una mayor independencia de los vaivenes de la economía internacional. En particular se ha culpado al gobierno por no utilizar las divisas disponibles para crear una industria de base y con mayor grado de eficiencia y por gastarlas, en cambio, en la nacionalización de los ferrocarriles y la repatriación de la deuda externa, o haber estimulado el desarrollo de empresarios acostumbrados a vivir a expensas del Estado y de los altos niveles de protección. También se ha argumentado que en esas favorables circunstancias iniciales debieron haberse impulsado las exportaciones agrícolas, aun cuando eso supusiese una contención del consumo interno, y las industriales, de forma tal de tener cubierta la provisión de divisas y a la vez mantener la competitividad de la producción local. Esta imagen —quizá predominante— presenta a un gobierno no tan interesado en la industrialización en sí misma sino más en el incremento del consumo y del empleo, más en la seguridad económica de las masas y en la de un grupo de empresarios favorecidos a costa del incremento de las inversiones y de la capacidad para transformar la economía, como apuntó Carlos Díaz Alejandro, en su obra clásica sobre el desarrollo económico argentino.

La interpretación negativa de aquella expe-

riencia se ha visto reforzada por otra idea vinculada no tanto con las erróneas medidas de política económica sino con la inconsistencia para poder sostenerlas en el más largo plazo, una idea que se asocia al populismo en economía. Luego del fallido tercer gobierno peronista, interrumpido por el brutal golpe militar de marzo de 1976, Aldo Ferrer estilizó un modelo de política económica "populista", identificable con la experiencia de los años cuarenta y cincuenta que ha marcado a fuego un número no menor de elucidaciones sobre el período. De acuerdo con ese esquema, la política económica del primer peronismo tenía como objetivo mejorar el nivel de vida de los trabajadores y para eso se centró básicamente en el aumento salarial y en la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario al industrial. Ello supuso un incremento de la intervención estatal en el conjunto de las actividades económicas y sociales que no sólo respondió a una mera ampliación de las innovaciones heredadas desde los años treinta sino que constituyó una ruptura importante respecto de esa coyuntura, en particular en lo que se refiere a la orientación de la intervención y los beneficiarios de ese proceso. En los años de bonanza los buenos precios internacionales habrían permitido la redistribución y el éxito de esa política para luego dar lugar a otra, que no podía ser considerada "peronista", caracterizada

por una reversión de las medidas económicas iniciales en todos su planos, y particularmente en la redistribución del ingreso, el objetivo más importante de la política económica inicial. Esa política "no peronista" habría predominado de hecho desde 1949 hasta el final del gobierno (aunque muchos, al igual que el propio Ferrer, marcaron el "cambio de rumbo" hacia 1951-1952) abarcando la mayoría de los años de la gestión de Juan Perón.

Estas miradas críticas y relativamente lineales apenas si fueron cuestionadas; poco se indagó sobre el período hasta hace unos pocos años, y el ciclo peronista quedó subsumido en explicaciones de más largo plazo de la historia económica argentina que le sustrajeron sus connotaciones específicas. Desde esa perspectiva, la experiencia en ese decenio, más allá del reconocimiento de cambios importantes, habría sido una cuestión de grado y quedó diluida dentro del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y de incremento de la intervención estatal observable desde los años treinta y sólo interrumpida por las políticas de desindustrialización impulsadas desde mediados de la década de 1970. No obstante, como destacamos, en los últimos años se ha producido una revisión importante de variados aspectos del peronismo, incluso en dimensiones impensadas tiempo atrás por el avance de las disciplinas vinculadas con

la sociología, la política o la cultura. Con todo, sorprendentemente no se ha publicado ningún libro sobre la economía peronista, y sólo recientemente comenzaron a ser indagados algunos de sus aspectos específicos, en particular del desempeño industrial y agrario.

Es probable que el nuevo contexto que abrió la feroz crisis económica, social y política de 2001 y la irrupción de un nuevo programa político identificado con variados elementos del peronismo histórico, haya hecho las veces de catalizador de la investigación sobre aquellos años “fundacionales”. Aunque no de manera unívoca es indudable que la trama actual ha animado y estimulado las investigaciones y reinterpretaciones sobre el pasado encauzándolas hacia determinados temas y problemas, permitiendo focalizar en períodos específicos y confrontar con aquellas consideraciones más generales que sobre el peronismo habían brindado las interpretaciones estructurales o de largo plazo. De hecho, algunos componentes identificables en la experiencia peronista “clásica” se encuentran presentes en la actualidad y son variables de acción y discusión en el campo de la política y la economía. Así, la redistribución del ingreso, el dilema inflacionario, la política respecto del agro, la escasa integración del sector industrial, el avance de la intervención y regulación del Estado, la política de subsidios o de incremento del gasto público e

incluso la conformación de un “Estado empresario”, por ejemplo, fueron problemáticas de relevancia antaño y a la vez son puestas sobre el tapete de manera cotidiana en el presente. Pero también los alcances y límites del nuevo modelo de crecimiento remiten a los años del peronismo clásico, cuando los buenos precios internacionales de los productos de exportación permitieron alentar la política de redistribución del ingreso que fue necesario reestructurar cuando esos precios comenzaron a descender. En definitiva, la discusión actual referida a si el crecimiento de la economía argentina depende del “viento de cola” de los precios internacionales y si es capaz de sostener ese crecimiento con un cambio de la estructura productiva que permita una relativa independencia de las variables externas, como veremos, se engarza cabalmente con las alternativas de la política económica del peronismo durante los años cuarenta y cincuenta... Qué decir además de la importancia de los actores sociales destinatarios sustanciales de las políticas y su capacidad para acompañar esos proyectos: los trabajadores y sus organizaciones y la afamada “burguesía nacional”.

En este libro se sostiene que no hubo una directriz económica uniforme entre 1946 y 1955, ni una estrategia de desarrollo de largo plazo que hiciera eje en algún sector productivo de manera consistente, de modo que no se identifica al pe-

ronismo con el industrialismo ni tampoco con el estatismo. La distribución del ingreso en favor de los trabajadores y el sostenimiento del empleo fueron las definiciones predominantes durante ese decenio, si bien sufrieron modificaciones de importancia. En consecuencia, tanto el primer y fugaz período hasta fines de 1948 como el segundo que se extendió hasta el derrocamiento del gobierno en 1955 son genuinas expresiones de la “política económica del peronismo”, aun cuando en los años posteriores la memoria, el discurso y la construcción política privilegiará las referencias al período inicial, identificado como la cristalización de una idílica y “auténtica” economía peronista.



El programa económico y las primeras luces del bienestar 1946-1948

Las ideas

La literatura especializada ha caracterizado al peronismo como un régimen nacionalista, interventor-estatista, industrialista y una serie de calificativos más o menos genéricos identificables en última instancia con el concepto de “populismo”, asociado a las políticas de redistribución. No obstante, desde sus orígenes, el peronismo pretendió conformar una concepción propia y original que se integraba dentro de su “doctrina” social y política. Esa pretensión puede rastrearse en los discursos y publicaciones oficiales durante los primeros años de gobierno. El propio Perón aludía una y

otra vez a los “sólidos fundamentos de la doctrina justicialista” que tenía “una solución argentina para cada problema de la humanidad”. Paradójicamente, esa concepción cobró forma más acabada después de 1949, cuando una crisis económica revirtió las condiciones excepcionales que habían permitido desarrollar la “política económica peronista” inicial, que se modificaría en muchos aspectos de manera notable. De todos modos, aun cuando el cambio en materia económica fue significativo, muchas de las ideas generales que habían dado marco a las políticas de los primeros años se sostenían en la “doctrina cristalizada”, que significativamente reflejaba de manera más contundente lo realizado hasta 1948. Desde el punto de vista discursivo, aunque la realidad posterior a 1949 fuese parcialmente diferente a lo que se presentaba por ese mismo momento, la “filosofía económica peronista” permitía mantener viva la imagen de prosperidad y éxito que caracterizó el desempeño económico inicial.

En consecuencia, durante los primeros años de la experiencia peronista no existió un cuerpo teórico definido que actuara como guía y sustento de las medidas económicas que se implementaban, y muchas de ellas resultaron de decisiones tomadas como respuesta a coyunturas previas a la gestión de gobierno y otras particulares que se fueron presentando. De todos modos, aun cuando

el pragmatismo predominó en esos años, algunos intelectuales y miembros del entorno gobernante buscaron muchas veces de manera más o menos explícita un sustento teórico para las políticas desplegadas. Y es indudable que la política económica inicial se enmarcó en un ambiente de debate intelectual de gran alcance en torno de la intervención del Estado en la economía como mecanismo para atenuar las crisis. Esas discusiones eran tributarias de la difusión a nivel mundial de los planteos de John Maynard Keynes luego de la crisis económica de 1929, el impacto de los programas intervencionistas de Franklin Roosevelt en los Estados Unidos, especialmente del *New Deal*, y de William Beveridge en Gran Bretaña, y también de los planes soviéticos de industrialización acelerada y de las oscuras proyecciones del fascismo italiano particularmente. Con todo, las ideas keynesianas componían de manera preponderante el aire que insuflaba vida a la economía capitalista de la época y nutrió un amplio abanico de orientaciones de políticas económicas y sociales en numerosos países, entre ellos los latinoamericanos y especialmente la Argentina.

El “sistema social peronista”, imbuido de la doctrina social de la Iglesia, tomaba la idea de que el capitalismo, dejado a su suerte, multiplicaba la riqueza pero generaba una distribución injusta entre empresarios y trabajadores, provocan-

do esporádicos choques de intereses y conflictos de potencial gravedad para el conjunto social; en consecuencia, el Estado debía intervenir o mediar para que el crecimiento económico se lograra con la mayor armonía posible. Pero no era un proyecto estatista; para Perón “la economía nacional debe basarse en que el Estado controle los fundamentos de aquélla, quedando a la iniciativa privada, a veces en colaboración o forma mixta con el Estado, o exclusivamente por su cuenta, el desarrollo de la producción”.

Esa intervención a través de la planificación económica no sólo era compatible con el sistema democrático sino que era la única posibilidad de “mantener los atributos de la personalidad humana, fundamentando la pervivencia de los ideales cristianos, de considerar al hombre como el valor final en la tierra y al Estado como instrumento de su felicidad”, como afirmara el diputado peronista John Cooke en 1946. Claro que para lograr ese propósito también era necesario convencer a los capitalistas de que se mostraran dispuestos a sacrificar algo, pagando mejores salarios, a cambio de contener el enfrentamiento social y la amenaza a la propiedad de sus negocios que podría derivar de la intensificación de los conflictos; los mayores ingresos de la población como contrapartida implicaban un aumento del mercado interno y de las oportunidades de negocios para el conjunto del empresariado.

Esta concepción se completaba con la consolidación de sindicatos organizados que posibilitaba el control de un movimiento obrero considerado anárquico y dañino del tejido social. En este sentido, para el gobierno militar que tomó el poder en junio de 1943 la lucha contra el comunismo era prioritaria y así lo plasmó el coronel Perón, secretario de Trabajo y Previsión, en un famoso y fresco discurso de agosto de 1944 en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. La mejor alternativa para enfrentar ese flagelo consistía en la cooperación de los industriales y el parlamento con las organizaciones del movimiento obrero. En palabras de Perón, el diálogo era

“el medio para que lleguen a un acuerdo no a una lucha. Así se suprimen las huelgas, los conflictos parciales, aunque indudablemente, las masas obreras pasan a tener el derecho de discutir sus propios intereses desde una misma altura con las fuerza patronales, lo que analizado es absoluta justicia... Y el Estado está en la obligación de defender una asociación como la otra, porque le conviene tener las fuerzas orgánicas que pueda controlar y que puede dirigir; y no fuerzas inorgánicas que escapen a su dirección y a su control”.

De allí que se impulsara la ley de Asociaciones Profesionales que en 1945 reconocería a los sindicatos como asociaciones de derecho público y la instrumentación de negociaciones colectivas para dirimir los conflictos en torno de los salarios, a la vez que disponía la retención obligatoria de los aportes sindicales por parte de los empleadores. Pero para despejar toda duda acerca de sus intenciones postreras agregaba en el recinto de la Bolsa:

“Señores capitalistas: no se asusten de mi sindicalismo, nunca mejor que ahora está seguro el capitalismo ya que yo también lo soy porque tengo estancia y en ella operarios. Lo que quiero es organizar estatalmente a los trabajadores para que el Estado los dirija y les marque el rumbo, y de esa manera se neutralizarán en su seno las corrientes ideológicas y revoluciones que pueden poner en peligro nuestra sociedad capitalista en la posguerra. A los obreros hay que darles algunas mejoras y serán una fuerza fácilmente manejable”.

Años después diría de ese proceso no sin una cuota de cinismo:

“Yo les hablaba (a los obreros) un poco de comunismo. ¿Por qué? Porque si les hubiera hablado en otro idioma me hubieran tirado el

primer naranjazo (...) Se inclinaban más hacia la lucha de clases (...) ellos querían ir donde estaban acostumbrados a pensar que debían ir. Yo no les dije que tenían que ir adonde yo iba; yo me puse delante de ellos e inicié la marcha en la dirección donde ellos querían ir; durante el viaje fui dando la vuelta y los llevé donde yo quería”.

En este proyecto —que cristalizaría en la idea de conformar una “comunidad organizada” nunca muy claramente definida— la economía y la política económica se encontraban ineludiblemente subordinadas a esa lógica política que pretendía evitar la lucha de clases, promoviendo la justicia social mediante la intervención del Estado. En consecuencia, la búsqueda de armonía social condicionaba y daba fundamento a las definiciones económicas, que imponían reservas al capital nacional y extranjero, y apuntaban a controlar la conflictividad de los trabajadores. Una denominada “tercera posición” propugnaba el rechazo de la economía libre pero también del dirigismo, en adhesión a un sistema económico donde el capital se encontraba al servicio de la sociedad. En palabras de Perón hacia 1950, una vez cristalizado este pensamiento, “puestas las cosas en su lugar, capital y propiedad individual en función social, nuestra economía dejó de ser individualista sin pasar a ser colectivista, poniéndose, de este modo,

en el justo medio que nos permite calificarla y denominarla con el nombre de economía justicialista". Una representación de esa idea puede encontrarse en *Mundo Peronista*, una revista de difusión de la "doctrina justicialista" donde podían encontrarse en 1951 definiciones como éstas:

"Fascismo: usted tiene dos vacas; el gobierno se las deja; usted las ordeña y él le saca la leche. Nazismo: usted tiene dos vacas, el gobierno lo mata a usted y le saca las dos vacas... Democracia capitalista: usted tiene dos vacas. Vende una vaca, compra un toro, y con el tiempo se hace estanciero, dueño y señor de haciendas y vidas humanas... Comunismo: usted tiene dos vacas. El gobierno se las quita, las ordeña y le da a usted un poco de leche. Justicialismo: usted tiene tres vacas. Usted mata una vaca y le vende la mitad a sus paisanos; el gobierno le defiende el negocio de una cuarta parte, que usted vende en el exterior, y usted le entrega al gobierno el otro cuarto para ser distribuido entre los que no tenían ni una gallina. De paso se salva de que estos necesitados hagan una 'carnicería' cuereándolo a usted y a sus tres vacas. Las otras vacas las guarda para que le sigan dando leche y terneros. ¡Ah!... Y si usted se aviva trabajando ¡industrializa los restos de la vaca muerta y la leche de las vivas!".

Evidentemente el discurso "justicialista" pretendía marcar la diferenciación con otros sistemas para reafirmar su propia identidad. Pero además, la misteriosa vaca extra que tienen los paisanos del justicialismo parecía remitir a la abundancia de la que gozaba la economía argentina, al menos en los años inmediatos de la posguerra, y que posibilitaba la redistribución del ingreso (lo que de algún modo habría de desaparecer después de 1949, precisamente cuando se escribían esas líneas). Pero el elemento más significativo de esta pequeña fábula justicialista era su moraleja: la redistribución evitaba el conflicto social y la lucha de clases, que de otra forma terminaría en una revolución violenta, una idea expresada numerosas veces y desde tiempo atrás. Quedaba claro cuáles eran los objetivos últimos de la política económica: sostener el *statu quo* social, todas las acciones y medidas por importantes que fuesen en sí mismas se transformaban finalmente en instrumentos para cumplir ese propósito supremo, y en ese contexto deben ser entendidas y analizadas.

En el conjunto de estas ideas, que como señalamos fueron cobrando forma acabada sólo en el transcurso de la experiencia de poder, el incremento de los salarios de los trabajadores se entendía como una condición imprescindible para evitar la crisis que se estimaba sobrevendría luego de

terminada la SGM; en tanto las restricciones del comercio exterior producto de esas circunstancias particulares habían permitido un avance de un número importante de actividades manufactureras a través de la sustitución de importaciones, la reanudación de los flujos comerciales habría de provocar la quiebra de vastos sectores productivos, acarreando como consecuencia la desocupación y la gestación de las condiciones para que se desarrollase el tan temido conflicto social.

Como ha destacado el historiador José Villarruel, esta orientación encontró inicialmente un sustento oportuno en las teorías del subconsumo, que intentaban explicar las crisis económicas argumentando que la proporción decreciente de los salarios en el total de la riqueza generada producía cíclicamente una insuficiencia del consumo de los sectores populares para absorber la oferta de bienes y servicios. En esas circunstancias, la recesión y el estancamiento eran inevitables, en tanto la producción de bienes no estaba regulada conscientemente y era, en principio, ilimitada, mientras que el poder de compra estaba dado por los salarios que tendían a ubicarse en niveles de subsistencia. Para esta teoría, desarrollada y difundida a mediados del siglo XIX, la causa de la crisis era el exceso de ahorro, que podía provocar grandes discrepancias entre el consumo y la producción, bajo el supuesto implícito de que los in-

gresos que no se consumían tampoco se invertían. La obra de Keynes en los años treinta respaldó las prescripciones de esa teoría con algunos matices ya que no identificaba el origen del problema en la formación de ahorro sino en la falta de inversión, desarrollando una explicación integral del papel de la “demanda efectiva” —resultante de la propensión a consumir y de la inversión— en el ciclo económico.

Las teorías del subconsumo brindarían a Perón un adecuado argumento político que a la vez le permitía ser crítico respecto del curso de la economía capitalista y por lo tanto diferenciarse de ese sistema. Así lo reseñaba desde su cargo en la Secretaría de Trabajo y Previsión:

“La República Argentina produce en estos momentos el doble de lo que consume, es decir, la mitad de lo que produce sale al exterior... Cuando ya no sea posible exportar, si consumimos sólo el 50% ¿cuál será la situación de nuestra industria, de nuestra producción? Habrá una paralización del 50% y veremos a un millón de argentinos desocupados que no tendrán en qué trabajar ni con qué vivir. No habrá otro remedio que aumentar el consumo. Y el consumo, en una circunstancia tan extraordinaria como la que se nos va a presentar, solamente podrá aumentarse elevando

los sueldos y salarios para que cada uno pueda consumir mucho más de lo que consume actualmente y permitiendo que cada industrial, cada fabricante, cada comerciante pueda a su vez producir lo mismo que hoy sin verse obligado a parar las máquinas y a despedir a los obreros”.

Estas formulaciones ya rondaban las definiciones de un grupo de intelectuales preocupados por las limitaciones de la estructura económica que se agruparon alrededor de la *Revista de Economía Argentina* fundada por Alejandro Bunge en 1918. Algunos de sus discípulos participarían activamente en el Consejo Nacional de Posguerra, un organismo creado en 1944 por el gobierno militar con el propósito de diseñar una estrategia económica y social para lo que se estimaba serían tiempos sombríos.

Los condicionantes (o la escasa autonomía de la política económica)

Las desigualdades en el desarrollo regional, la inadecuada distribución del ingreso y la exposición de toda la economía a factores como las condiciones climáticas o el nivel de demanda del exterior no estimulaban el regreso a la economía

agroexportadora. Pero además las condiciones sociales y políticas también ameritaban proseguir en el camino que la industrialización forzosa experimentada durante el conflicto bélico había estimulado.

El proyecto político de Perón pretendió recostarse inicialmente en los partidos tradicionales; sin embargo, debió lanzar su candidatura presidencial sin más apoyo que los que había conseguido desde el poder, que no resultaron desdeñables de acuerdo con lo acontecido el 17 de octubre de 1945. La clase obrera había tenido un crecimiento notable en la década previa y especialmente durante la industrialización de los años de la guerra, llegando al millón de trabajadores. Estas circunstancias le otorgaban a los sectores obreros una gravitación social —y electoral— creciente, y se transformarían junto con el ejército y la iglesia —sectores receptivos del discurso peronista de control social de los trabajadores— en la base política de la nueva gestión. Para alcanzar el éxito y la consolidación política de su proyecto era ineludible que Perón continuara por el sendero que marcaba el creciente peso de las manufacturas.

De todos modos, el crecimiento económico que se verificó durante el período bélico fue relativo y condicionaba sobremanera las posibilidades del futuro cercano. La economía argentina tuvo tasas de crecimiento moderadas (del orden

del 3-4% anual) durante la SGM; no obstante, al igual que muchos otros países latinoamericanos y otros que no participaron de manera directa en el conflicto, las actividades manufactureras tuvieron importante expansión, básicamente como consecuencia de la sustitución de bienes importados que los grandes centros productores no podían abastecer. En ese contexto por primera vez la producción industrial superó la participación del sector primario en la composición del Producto Bruto Interno (PBI). Incluso en esas circunstancias la Argentina logró, si bien fugazmente, exportar productos industriales en magnitudes considerables a otros países de América latina y los Estados Unidos. Las oportunidades de exportación, las posibilidades de sustitución de importaciones y la acumulación de reservas derivadas de una balanza comercial favorable (que superaron los 1.600 millones de dólares) mostraban una promisorio fase de expansión de la actividad económica.

Pero si bien las cuentas externas arrojaban sucesivos saldos positivos, ellos obedecían más a la imposibilidad de importar que a la capacidad de las exportaciones argentinas pues la producción rural se encontraba estancada desde hacía muchos años. Además, las libras obtenidas por el intercambio con Inglaterra se acumulaban pero estaban "bloqueadas", no podían utilizarse fuera del área

de la libra o convertirlas en otras divisas. Esas dificultades afectaron el acceso del sector rural a las maquinarias agrícolas y también de las industrias a materias primas, combustibles y equipos provocando una fuerte descapitalización que marcaba dramáticamente la escasa integración de la estructura manufacturera y sus límites.

En estas condiciones, un informe del departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de mediados de 1945 planteaba un escenario poco optimista respecto de las posibilidades de supervivencia de la industria una vez finalizada la guerra. La siderurgia, por ejemplo, tenía escasas alternativas de desarrollarse si no se consolidaba un complejo industrial poderoso, apoyado por el Estado, y la industria de maquinaria debía mantener bajos los costos para poder ser competitiva. Quizá, se señalaba, pudieran sobrevivir los establecimientos más antiguos, pero las actividades más modernas, como la de artefactos electrodomésticos, estaban destinadas a sucumbir frente a la competencia de productos extranjeros de mayor calidad. En otros sectores, también se avizoraba un futuro similarmente oscuro. Poco después, miembros del Instituto Alejandro Bunge, de gran influencia en los primeros años del gobierno peronista, publicaron en la *Revista de Economía Argentina* un artículo donde se señalaban las posibilidades de avanzar en

la sustitución de importaciones en la producción de alimentos, textiles, químicos y en la metalurgia más simple; mientras que en otros rubros, como papel, caucho o en algún sector de maquinaria también podía reducirse la dependencia del exterior. Más compleja era la producción siderúrgica pues no se producía localmente hierro y carbón suficiente y necesariamente esos insumos debían provenir del exterior. De todos modos, el grupo rechazaba las posiciones más autárquicas que esbozaban algunos militares; la apuesta a la industrialización serviría para hacer menos vulnerable la economía argentina frente a los ciclos externos, pero no debía cerrarla.

Poco después, el Banco Central aclaraba en 1946 que no se trataba de

“propugnar la industrialización indiscriminada, conforme a un cerrado nacionalismo económico que podría conducir a disminuir el intercambio internacional y a encarecer los artículos manufacturados. Antes, al contrario, se trata de seguir, en la medida de lo posible, el ejemplo dado por otras grandes naciones, en las cuales siempre se defiende la producción local para la cual existen fuentes y aptitudes nativas”.

Independientemente de estas posibilidades era una realidad incontrastable que los empresarios

industriales, al igual que los obreros, se habían constituido en miembros destacados de la estructura económica y social y sus intereses debían ser considerados en cualquier estrategia económica. De hecho, la Unión Industrial Argentina (UIA) también había manifestado reiteradamente su preocupación por lo que sucedería en la posguerra, e incluso había creado un Instituto de Estudios y Conferencias Industriales en 1941 para discutir las líneas de acción una vez finalizado el conflicto. En palabras de su presidente, Luis Colombo, "El mundo se va a reconstruir, grandes economías se han de fusionar, otras tratarán de coordinarse, y la nuestra, con un mercado interno reducido, debe preguntarse cuál será su destino en ese nuevo mundo".

Luego del golpe militar de 1943 la institución impulsaría un Congreso Permanente de las Fuerzas Productoras para el Estudio de los Problemas Económicos y Sociales de Posguerra conjuntamente con la Bolsa de Comercio, la Sociedad Rural y la Asociación del Trabajo, aunque esas preocupaciones fueron dejando paso a una inquietud más inmediata vinculada con la cuestión obrera y la acción que se desarrollaba desde la Secretaría de Trabajo y Previsión. De hecho, una de las consultas que el Congreso realizó entre los empresarios y funcionarios se refería a las medidas que se consideraban oportunas "a efectos de evitar que la multiplicación

y fortalecimiento de las asociaciones gremiales pueda acentuar la lucha de clase, comprometiendo por ello la producción nacional y el prestigio del Estado". El enfrentamiento de los industriales con la política laboral desplegada por el gobierno se intensificó luego de la creación del Consejo Nacional de Postguerra que sólo los incluía como asesores. Perón era consciente de que su política laboral podía ser incomprendida por los sectores propietarios: "Es indudable que eso (la justicia social) levantará la reacción y la resistencia de esos señores que son los peores enemigos de su propia felicidad, porque por no dar un 30% van a perder dentro de varios años o de varios meses todo lo que tienen, y además las orejas". Pero la UIA consideraba que no era necesario llevar al extremo las políticas laborales pues no compartía el diagnóstico de Perón: "Examinando serenamente esa realidad, hallamos que en nuestro país nunca existió una verdadera lucha de clases con las características propias de los países de tradición industrial económica nacional".

El enfrentamiento de los industriales con Perón tendría su punto alto en la crisis previa al 17 de octubre cuando se estableció una Convención Nacional Salarial con el propósito de implantar un salario mínimo y el sueldo anual complementario (aguinaldo); pero sorteada la adversa coyuntura política que se había generado, el

triunfo de Perón sobre los industriales fue incontrovertible y en mayo de 1946 el gobierno decretó la intervención de la UIA. Con todo, el apoyo de los industriales era indispensable para el proyecto político de Perón y necesariamente debía atender sus preocupaciones de más largo plazo vinculadas con el sostenimiento de las actividades acrecentadas durante la guerra. De hecho, independientemente de la intervención de la gremial empresarial y de los avatares políticos, el compromiso de muchos industriales con las medidas del gobierno peronista dirigidas a incrementar el mercado interno sería ostensible, aunque retaceado en función de las propuestas específicas en cada circunstancia.

Es indudable que estos y otros compromisos con industriales y obreros generaron un clima de ideas e intereses que favorecía la continuación de las industrias ya existentes e incluso el impulso de las actividades básicas (metalúrgicas y otras).

También algunos sectores militares estaban preocupados por las dificultades de aprovisionamiento de materiales "críticos" que la guerra había provocado, y que afectaba las posibilidades de la "defensa nacional". De allí que durante el gobierno militar se impulsaran numerosas medidas y proyectos en los últimos años de la guerra (primera ley de promoción industrial, creación del Banco de Crédito Industrial y de la Secretaría de Industria, por ejemplo) que en términos generales

sembraban una mayor autarquía industrial como alternativa para evitar los efectos perniciosos provocados por las restricciones externas, y respecto de la previsible caída de la actividad fabril una vez recompuesto el comercio internacional. Paralelamente, una política de incrementos salariales y de modificación del patrón de distribución del ingreso vigente permitiría expandir un mercado interno considerado pequeño para sostener el crecimiento del sector manufacturero.

Por otro lado, las particulares condiciones exteriores de la inmediata posguerra explican en gran medida las políticas económicas que se siguieron durante los primeros años del gobierno peronista y enmarcaron las "opciones" que se tomarían inicialmente. Pero además, el nuevo gobierno que asumiría en mayo de 1946 era heredero del régimen de facto y recibía una difícil situación internacional producto de una política exterior que se había opuesto en numerosas oportunidades a las iniciativas norteamericanas (que buscaban el apoyo del continente en el esfuerzo bélico) y había declarado la guerra sólo cuando la derrota alemana estaba en ciernes.

En rigor, muchas de las ideas que guiaron la acción del gobierno peronista en materia económica fueron el resultado de un ajustado diagnóstico respecto de las alternativas de la economía internacional. De hecho, independientemente de

las consideraciones vertidas anteriormente, las posibilidades de continuar en el sendero del viejo modelo agroexportador estaban profundamente limitadas si el sistema comercial internacional no se restauraba, si el proteccionismo agrícola se perpetuaba en Europa y los Estados Unidos y si la demanda externa de productos argentinos no crecía considerablemente en un mediano plazo; así lo estimaban los miembros del grupo Bunge, quienes preveían "serias dificultades" en la colocación de granos y carnes en la inmediata posguerra y, en consecuencia, resultaba imperioso desbrozar otros senderos.

Las condiciones económicas internacionales durante el período 1946 y 1948 tendieron a confirmar esa idea. Buena parte de los inconvenientes y decisiones que se tomaron fueron consecuencia de los desarreglos de la economía internacional y de la restauración del triángulo comercial desplegado en los años veinte, aquel que permitía a la Argentina sostener un superávit comercial con el Reino Unido y Europa Continental y un déficit comercial con los Estados Unidos. Si bien la situación de las economías europeas a la salida de la guerra permitía la colocación de alimentos por parte de la Argentina, esos países, abocados a la reconstrucción, no estaban en condiciones de cubrir las necesidades de bienes semi-manufacturados y maquinarias que requería la industria local; ellas

serían cubiertas por los Estados Unidos licuando las acreencias conseguidas en los años de la guerra. Pero la Argentina no tenía ya la posibilidad de compensar ese déficit con el superávit obtenido a través del comercio con Europa; necesitaba dólares pero sólo recibía monedas inconvertibles, como libras esterlinas, francos franceses o liras.

El hecho de que inicialmente las exportaciones superaban holgadamente a las importaciones pudo estimular la idea de que las dificultades en el frente externo no eran importantes, pero ese pensamiento rápidamente se demostraría falso. En la medida en que el valor del total de las reservas expresadas en pesos crecía, la situación con respecto a los dólares y al oro se tornaba cada vez más complicada. El gobierno peronista firmó acuerdos con el Reino Unido en 1946 para la colocación de una gran parte de sus exportaciones de carne en ese país; a cambio obtuvo el compromiso de que las libras obtenidas por ese comercio serían convertibles, aun cuando las divisas conseguidas durante el período de la guerra continuarían bloqueadas. De algún modo, las perspectivas eran entonces favorables a la restauración del triángulo económico de los años veinte y esas nuevas libras podían financiar las importaciones provenientes de los Estados Unidos. Empero la libra fue convertible sólo durante unas pocas semanas y los países que tenían superávit

con el Reino Unido comenzaron a exigir dólares. La devaluación de la libra en agosto de 1947 desnudó la imposibilidad de la restauración del multilateralismo y del acercamiento argentino al Reino Unido como estrategia para contrarrestar las restricciones políticas y económicas que habían efectivizado los Estados Unidos desde la época de la guerra.

Otra vez las alternativas eran muy reducidas, y la capacidad de negociación de la Argentina, débil. Como Gran Bretaña era el único comprador importante de carnes argentinas y no tenía capacidad de pago ni una moneda convertible, y tampoco podía enviar la cantidad suficiente de bienes para cubrir esas compras, el gobierno argentino se vio obligado a otorgar empréstitos baratos o márgenes de crédito a posibles compradores que necesitaban los alimentos pero que no tenían una gran capacidad de pago ni podían proveer en general los insumos necesarios. España y Bélgica realizaron estos convenios en 1946, Francia e Italia un año después, Rumania, Finlandia, Países Bajos y otros en 1948, mientras se refinanciaban y ampliaban los anteriores en condiciones muy favorables como fue el caso del Protocolo Perón-Franco. También se realizaron convenios con países sudamericanos, especialmente con Chile y Bolivia, con el propósito de obtener insumos básicos como cobre y estaño, en el marco de un

proyecto ambicioso de conformar un mercado común inspirado en las ideas de Alejandro Bunge, aunque algunos de ellos fueron bloqueados por la presión de las compañías estadounidenses que operaban en esos países.

En rigor, el único país que podía proveer los bienes necesarios para sostener el consumo y la industrialización por ese entonces eran los Estados Unidos. Pero la Argentina poco podía venderle a ese país, que además acentuó durante la posguerra su tradicional proteccionismo agrícola: no sólo no compraba sino que operaba para que otros países tampoco lo hicieran. Embarcada en un boicot contra la Argentina desde 1942, la potencia norteamericana no estaba dispuesta a proveer insumos y maquinarias que, por lo demás, eran escasos en esas aciagas circunstancias. En suma, como ha señalado el economista Jorge Fodor, Europa no podía pagar y los Estados Unidos no querían comprar; mientras tanto la reconstrucción de la producción rural en el Viejo Continente era acelerada y se transformaría en un problema más temprano que tarde.

Un comentario aparte, aunque imbricado con las reflexiones anteriores, se refiere a los términos del intercambio, esto es a la relación entre el valor de las exportaciones y el de las importaciones. Los precios de los productos de exportación de la Argentina eran en los años inmediatos posteriores a

la guerra muy elevados, pero los países que “pagaban” esos altos precios no podían enviar muchos bienes a cambio; en otras palabras, los buenos precios no significaban que pudieran importarse una gran cantidad de productos sino básicamente el rápido agotamiento de los créditos concedidos. Más tarde los términos del intercambio, como era previsible, empeoraron para la Argentina y la devaluación de las monedas erosionó el valor de esos saldos acreedores.

Entonces, las dificultades del comercio internacional, la escasez de dólares de los comienzos de la posguerra y los problemas para obtener divisas convertibles marcaron las definiciones a favor del avance industrial y la reducción de las importaciones, que se fue perfilando como la única alternativa posible, un sendero casi obligado si se considera que la posibilidad de transferir recursos hacia la producción rural para atender la alta pero transitoria demanda de algunos productos de exportación tenía límites muy precisos.

Reconocidos estos condicionantes internos (económicos y sociales) y los externos (las características del comercio internacional), el abanico de opciones no era tan amplio finalmente, o, peor aún, no eran opciones y la política económica carecía de aquella autonomía que las reconstrucciones simplistas han dejado caer. Es probable que el “mercadointernismo” que siguió el peronismo

se parezca bastante poco a una "opción" y más a una respuesta a la realidad compleja del contexto local y del mercado internacional, respuesta por otra parte no necesariamente deseada. Tampoco el sostenimiento del pleno empleo, asociado al cierre de la economía y al impulso industrial, parecía ser una decisión tomada libremente en esos complicados años de la temprana posguerra donde no es difícil advertir condicionantes no sólo económicos y sociales sino también políticos; en tales circunstancias, casi con seguridad, asegurar el pleno empleo para evitar el conflicto social requería impulsar el sector manufacturero y subsidiar actividades no competitivas, tal como sucedió, al menos inicialmente.

Las herramientas

La política de ingresos fue uno de los principales instrumentos que utilizó el gobierno para mantener un ritmo creciente de consumo y producción y evitar cualquier atisbo de crisis a la salida de la guerra. Ella se orientó desde el capital hacia el trabajo y desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas y se desarrolló a través de muy diversas medidas, de manera directa a veces y a través de medidas indirectas, como la modificación de los precios relativos, en otras ocasiones.

En el primer sentido ya desde 1945 se verificó una política de incremento salarial, el establecimiento de salarios mínimos, la introducción del sueldo anual complementario, la implementación de vacaciones pagas, además de complementarse con un régimen salarial indirecto a través del sistema de jubilaciones y pensiones que sería enmarcado en las políticas educativas, de salud y de vivienda características del peronismo en los años siguientes.

Los constantes incrementos del salario nominal superaron la tasa de inflación, lo que significó una mejora del salario real que alcanzó el 60% entre 1945 y 1948. Estos destacados beneficios para el conjunto de los trabajadores y en especial para los de menores ingresos, base de sustentación política del nuevo régimen, significaron un incremento de la participación de los salarios de más de diez puntos porcentuales del PBI respecto de 1945 y tendieron a ubicarse en torno al 50% del ingreso nacional hacia 1949, consagrando de ese modo una notable mejora en la calidad de vida y, desde la perspectiva peronista, la anhelada "justicia social".

Por otra parte, a través de distintos mecanismos, las políticas públicas tendieron a modificar los precios relativos de forma tal que acentuaron el poder de compra de los salarios, especialmente a través del robustecimiento del sistema de con-

trol de precios para diversos productos y servicios —una medida que había comenzado a utilizarse durante las excepcionales circunstancias de la SGM— y del retraso del tipo de cambio. En este último sentido, el control del precio de las divisas conjuntamente con un crecimiento de los precios internos provocó una revaluación de la moneda local, lo que disminuyó en términos relativos los precios del sector agropecuario y de los alimentos. De este modo, la política cambiaria favorecía al sector industrial porque, a la vez que contenía la demanda de aumentos salariales (en tanto mantenía los precios de los alimentos deprimidos), abarataba los insumos de origen agropecuario y disminuía los precios de las importaciones de materias primas y maquinarias que se necesitaban. Las transferencias de ingresos de las actividades rurales a las urbanas permitían de este modo un incremento de los salarios reales sin afectar de manera importante la rentabilidad del sector industrial; mientras los precios internacionales estuvieran altos, esa masa de recursos posibilitaría la política de redistribución del ingreso, elemento central de las definiciones económicas del peronismo y sustento de su proyecto político.

Pero si bien la política económica del peronismo estuvo sujeta a la política de ingresos o de incremento salarial también se vio condicionada en gran medida por las definiciones en materia

financiera. En efecto, el sistema financiero que utilizó el gobierno fue el eje que permitió alentar a los distintos sectores productivos en diferentes circunstancias y subordinar desde allí el conjunto de las variables económicas. Ganadas las elecciones en febrero de 1946 y en los meses previos a asumir el gobierno, los hombres cercanos a Perón impulsaron una amplia y original reforma financiera, de la que existían escasísimos antecedentes a nivel internacional. El conjunto de las medidas que se diseñaron en ese contexto estaba destinado a inducir un rápido desarrollo industrial a través de un incremento de la disponibilidad de crédito y del acceso en mejores condiciones de los insumos y bienes de capital que el sector manufacturero demandaba del exterior.

También en este caso la intención de promover al sector industrial o garantizar su subsistencia luego de la guerra fue determinante para quienes tomaron las decisiones en materia financiera. El problema se remitía a fines de los años treinta y en particular al contexto de la SGM; en esos años el denominado Plan Pinedo primero y luego una serie de proyectos e incluso leyes estaban centrados en la insuficiencia de crédito para los proyectos de inversión del sector manufacturero. Esos distintos intentos, que combinaban la acción del BCRA con la banca privada, chocaron con las posiciones más nacionalistas e industria-

listas que se fueron esgrimiendo y consolidando a partir del golpe militar de 1943. La idea cobró forma finalmente con la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) en abril de 1944, una entidad oficial específica que otorgaría préstamos a largo y mediano plazo a las empresas industriales para financiar sus inversiones. Pero los fondos de esa nueva institución eran escasos para cumplir un papel de verdadero promotor; pronto fue autorizada a tomar depósitos y realizar operaciones ordinarias como el resto de los bancos comerciales. Aun así, ese banco encontraba importantes limitaciones para cumplir una acción amplia de fomento. Cuando las circunstancias políticas se modificaron, especialmente luego del 17 de octubre de 1945, Miguel Miranda, director de la nueva entidad, criticó a los directivos del BCRA por no impulsar la promoción económica mediante una mayor afluencia de crédito para los industriales. Miranda era un empresario que había hecho fortuna inicialmente con la laminación de hojalata pero que hacia los años cuarenta poseía grandes intereses en compañías pesqueras y de conservas y se había incorporado al comité ejecutivo de la UIA. Luego de la asunción de Perón, Miranda y Orlando Maroglio, otro destacado dirigente industrial, asumieron la conducción del BCRA incorporando a un conjunto de funcionarios provenientes de los bancos oficiales,

además de representantes de los sectores empresariales y de las “fuerzas del trabajo”.

Las ideas que esgrimían estos nuevos funcionarios derivaban de las restricciones sufridas en los años previos desde las oficinas del Banco de Crédito Industrial. El decreto de marzo de 1946 que nacionalizó el Banco Central destacaba precisamente que la política monetaria “no puede trazarse según normas aisladas y distintas que las que inspiren la política económica del Estado”. Los problemas ocasionados durante el contexto de la guerra obligaban a una mayor intervención y a centralizar la conducción de la política económica y monetaria. Pero esas funciones amplias no podían confiarse a un organismo mixto y “sui generis” como era el BCRA hasta ese momento, en cuya determinación podía influir el interés privado de los bancos que participaban en su directorio. La medida se ampliaba con la nacionalización de los depósitos y la constitución de un “Sistema del Banco Central” al que quedaron integrados todos los bancos oficiales, los privados y otros organismos. Ésta era una alternativa original ya que las nacionalizaciones implementadas en otros países después de la guerra, como en Inglaterra o Francia, incluían al conjunto del sistema bancario con el propósito de manejar la política monetaria y crediticia. Pero aquí con el mismo objetivo se preservaban las instituciones de derecho privado

y los bancos podían tomar depósitos aunque no podían usarlos y actuaban como meros intermediarios del BCRA que les otorgaba préstamos (redescuentos) con tasas más o menos favorables para que éstos a su vez prestaran al público y las empresas, una medida que estaba considerada en el Plan Pinedo pero con carácter excepcional. Perón tenía un recuerdo muy particular de que la idea había sido de Miranda durante las reuniones del Consejo Nacional de Posguerra:

“Comencé después a discutir el asunto de la organización financiera, el gran mal nuestro, y me precipité a decir que debíamos llegar a la nacionalización de los depósitos bancarios. Entonces Miranda, que me estaba escuchando, me dijo: está usted equivocado, coronel. Discutimos media hora, y al final me di cuenta de que él tenía razón. Lo que hay que nacionalizar —argumentaba— son los bancos, no el dinero. Nos dijimos algunas palabras duras, y por último reconocí que tenía razón. Tiene usted razón, le dije, yo estaba equivocado. Hay que nacionalizar la banca —como después hicimos con el BCRA— pero no hay que nacionalizar las cosas. Nos hicimos medio amigos y me dije: éste es un gran tipo; y desde entonces le eché el ojo. Un día lo mandé llamar y lo sorprendí, verá usted Miranda, ¿se animaría a organizar

todo esto? Porque cuando yo me haga cargo del gobierno, usted será el sable de la finanzas argentinas”.

Pero en rigor, ocurrió exactamente al revés, los bancos no fueron nacionalizados, pues siguieron operando jurídicamente como instituciones privadas, y sí el Banco Central y los depósitos.

El objetivo era dirigir el sistema financiero hacia el apoyo de la industria y el logro de un “alto grado de ocupación” y no adaptar el crédito y los medios de pago “al volumen real de los negocios”, como había establecido Raúl Prebisch cuando se creó el Banco Central en 1935. En adelante, se quebraba la relación entre los depósitos efectuados por el público en el sistema bancario y el total de crédito que podía otorgarse; la función de creación de dinero hasta entonces compartida entre el sistema bancario y el BCRA quedó a cargo íntegramente de esta institución, que determinaba de manera directa la oferta de dinero. De todos modos, se estipuló que el Banco debía tener una reserva suficiente para asegurar el valor del peso en oro o divisas equivalentes hasta el 25%, como mínimo, del medio circulante.

Las justificaciones teóricas de estas medidas nunca fueron arriesgadas de manera explícita. La experiencia previa de los funcionarios que quedaron a cargo del BCRA y la búsqueda de la

industrialización “como fuese” determinaron, al parecer de manera importante, tamaño normativa. Ello explicaría también la gran improvisación existente a la hora de fundamentar las decisiones: el encargado de informar al Congreso sobre la acción del BCRA era John Cooke, un abogado a quien sus colegas de la bancada peronista, lo llamaba el “especialista” en materia económica. Cuenta un funcionario del BCRA (que hacía de enlace entre esa institución y el Congreso) que Cooke llevó a Miranda frente a un grupo reducido de legisladores para que él mismo explicase la esencia del nuevo sistema bancario. En esa ocasión, para demostrar cómo había ideado el sistema bancario Miranda dijo: “Por ejemplo, yo pago la cosecha. Los agricultores reciben la plata y no meten el dinero en el colchón sino que lo depositan en el Banco. Entonces la plata me vuelve al Banco. Así que ¿cuánto me cuesta la cosecha? ¡Cero! (respondió él mismo —dice el funcionario— haciendo un guiño de picardía y formando un cero con el pulgar y el índice de su mano derecha)”. Sin dudas ese testimonio contiene una fuerte dosis de subjetividad antiperonista, pero no es menos cierto que, aún cuando pueda encontrarse una justificación teórica para esa idea, la improvisación y el “hacer sobre la marcha” tuvieron también un lugar destacado en las decisiones económicas en esos primeros tiempos.

Los redescuentos del BCRA fueron considerablemente más grandes que los depósitos y por lo tanto se produjo una sustancial creación de moneda que superó ampliamente la suma de la tasa de crecimiento del producto y la tasa de inflación. Ese incremento de la cantidad de moneda alentaba la expansión económica pero era proclive a generar inflación. Por otro lado, las tasas de interés nominales, y en particular las tasas de interés diferenciadas pautadas por el BCRA para aquellas actividades industriales que se quería promover, resultarían más bajas que la creciente inflación e implicaron un subsidio implícito para los tomadores de créditos, pues el valor real de las deudas tendía a disminuir en el tiempo. El beneficio para los industriales era notable pues permitía compensar, junto con la ampliación del mercado, cualquier posible caída de la rentabilidad de las empresas derivada de los incrementos salariales, y de hecho se constituyó en un aliciente importante para el apoyo más o menos explícito de los empresarios del sector al gobierno. Pero como rasgo negativo se destaca el distanciamiento del volumen de préstamos de la cantidad de depósitos que recogía el sistema financiero, depósitos que se veían poco estimulados porque las tasas reales de interés se encontraban por debajo de la tasa de inflación.

La creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) fue otra de las

novedades más relevantes que incluía la reforma financiera, y era parte de un mismo diagnóstico y objetivo. En 1941 y como derivación de los debates en torno del Plan Pinedo, el gobierno militar había autorizado, con el propósito de estimular las exportaciones, la creación de la Corporación para la Promoción del Intercambio en la que participaban los directores de empresas extranjeras radicadas en la Argentina, principalmente estadounidenses. En mayo de 1946 la Corporación fue disuelta y se creó un nuevo organismo estatal para asumir esas funciones y otras mucho más amplias. Miguel Miranda, presidente del BCRA, lo fundamentaba del siguiente modo:

“No parece prudente suprimir la acción de promoción del intercambio; se piensa, por el contrario, en la necesidad de coordinar esa acción en forma orgánica y práctica, de manera que asegure positivos beneficios a la economía nacional, sirviendo para respaldar, tanto a los productores agrarios cuanto a los industriales, de toda perturbación del mercado, debida a factores económicos extraordinarios, sean ellos naturales o el resultado de medidas tomadas por los gobiernos de otros países. La conquista de nuevos mercados y el afianzamiento de los ya logrados, así como la provisión regular de materias primas y equipos que aseguren un

desarrollo racional a la economía del país, justifican una acción permanente de promoción del intercambio”.

La disposición había sido en definitiva el resultado de amplios estudios efectuados en la certeza de que, terminada la guerra, sucedería un período de gran escasez internacional de ciertos artículos, especialmente alimentos y materias primas, y que los buenos precios que se conseguirían permitirían a su vez obtener reservas para el período de crisis que se avecinaba. También muchos hombres cercanos al gobierno y el mismo Perón creían en la inminencia de un nuevo conflicto armado internacional que trastocaría el escenario del comercio mundial. En los debates sobre la reforma financiera en el Congreso Nacional, el diputado Guillermo Klix López fue el encargado de defender la gestación del nuevo organismo. Para ello utilizó el arsenal discursivo nacionalista: “es condición indispensable, decía el diputado de la bancada oficialista, que nos emancipemos de los viejos moldes de la economía liberal que en su exagerado individualismo pone en una situación desigual al débil contra el fuerte; en otras palabras, que impedía una racional distribución de la riqueza y una verdadera justicia social”; pero también lo fundamentó en las ideas anticíclicas de raíz subconsumista que transitaban desde 1944

los círculos oficiales; la política en ese sentido consistía en aprovechar los momentos de prosperidad y buenos precios internacionales y formar las reservas necesarias para enfrentar las épocas de depresión.

El IAPI tenía el derecho exclusivo de manejar la casi totalidad de las exportaciones e importaciones del país. De este modo el gobierno compraba a un precio fijo a los productores y revendía a los precios internacionales que en ese contexto de la inmediata posguerra, como señalamos, se encontraban excepcionalmente altos. La idea subyacente probablemente consideraba que si los propietarios y agricultores accedían a esos buenos precios no encauzarían su ahorro al desarrollo del sector industrial, uno de los objetivos de la política oficial. Con este mecanismo el gobierno lograba redistribuir ingresos a favor de las actividades industriales, financiando la importación de bienes de capital; en tanto que el comercio estatal estaba al margen del presupuesto, los ingresos podían dirigirse hacia las actividades consideradas prioritarias sin mayores restricciones. Ello fue advertido con claridad por el diputado opositor Solano Peña Guzmán en 1946:

“Podemos sintetizar (la reforma) en tres (medidas): la nacionalización del Banco Central, el nuevo sistema de ley de bancos con la trans-

ferencia de depósitos y el IAPI. Se han dados razones distintas. Para la nacionalización se ha aducido la soberanía financiera del país; para la transferencia de los depósitos, la garantía de los fondos de los depositantes, y para el IAPI la promoción de la exportación y el desarrollo de la industria. Pero todo esto no es más que una cortina de humo. No existen tres razones distintas, sino una sola, como lo voy a demostrar: la unificación de todo el crédito en manos del Poder Ejecutivo para usarlo en forma discrecional”.

El IAPI tendría además un importante papel en el mecanismo de transferencia de ingresos hacia las actividades urbanas a través del control de precios de los productos agropecuarios incrementando el poder de compra de los salarios y suministrando a precios convenientes las importaciones del sector industrial. No obstante, es probable que el gobierno haya sobreestimado el poder de negociación de la Argentina y, como consecuencia negativa de los acuerdos comerciales que realizó con los países compradores de sus productos rurales, las importaciones no siempre resultaron las más necesarias para la producción manufacturera y muchas veces sirvieron sólo para balancear las cuentas comerciales. En algunos casos el fracaso de la política oficial del IAPI fue eviden-

te. Por ejemplo, Miranda estableció que las semillas oleaginosas debían ser procesadas localmente con el fin de incrementar su valor exportable. El gobierno elevó los precios de las exportaciones de linaza y prohibió la exportación de lino en un intento por forzar a los clientes a adquirir el aceite de lino; pero los compradores respondieron buscando nuevos abastecedores y desarrollando su propia producción. Algo similar ocurrió en el caso de los productos de cuero, que habían tenido un auge de exportación principalmente a los Estados Unidos durante los años de la guerra y que no pudo sostenerse a partir de 1947. También se ensayaron compras "estratégicas" como la de estaño en Bolivia en previsión de un nuevo conflicto bélico mundial, una conjetura que se demostraría errónea.

Finalmente, se crearon dos importantes instituciones más en el sector financiero, ambas jurídicamente mixtas, al igual que otros varios emprendimientos del gobierno en esa primera etapa, pero donde el capital estatal era el dominante: el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM). El primero tenía el objetivo de organizar, regular y tener un mayor control nacional del mercado de seguros, hasta entonces principalmente en manos de compañías extranjeras que drenaban divisas al exterior en concepto de pri-

mas de reaseguros. El sistema operaba por encima del mercado asegurador local como una suerte de prestamista de última instancia. A diferencia de las otras medidas incluidas en la reforma financiera, la puesta en funcionamiento del IMAR se demoró por los cuestionamientos de las compañías privadas nacionales y extranjeras, y recién a fines de 1947 fue sancionada la ley que incluía algunas modificaciones a la iniciativa del gobierno. A partir de entonces, la acción monopólica del Instituto permitió el fortalecimiento de la plaza aseguradora local y la expansión de las actividades; también generaría importantes utilidades que serían una fuente destacada de financiamiento estatal a través de la colocación de títulos públicos, que representaban la mayor parte de las inversiones del IMAR. Finalmente el organismo sería nacionalizado en 1952, creándose el Instituto Nacional de Reaseguros.

Con el IMIM se pretendía también fomentar el desarrollo industrial a través de la consolidación de un mercado de capitales de largo plazo. Esta entidad fue creada como respuesta a la demanda de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires a mediados de 1947 cuando, luego de un relativo auge inicial, los valores de las acciones industriales cayeron como consecuencia de la baja rentabilidad del sector textil afectado por los incrementos de los costos salariales y por el anuncio de una

política crediticia más restrictiva que finalmente no se concretó. No existían antecedentes de una institución con estas características, salvo el Istituto Mobiliare Italiano, creado por el régimen fascista en 1931 con el fin de rescatar algunas empresas en quiebra durante la particular coyuntura de la crisis económica internacional, y que luego de incorporado al *holding* estatal Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) asumiría el financiamiento de las empresas industriales a través de la emisión de acciones y préstamos.

El nuevo Instituto podía realizar toda clase de operaciones en valores mobiliarios (títulos públicos y acciones) por cuenta propia y de terceros y conceder préstamos a sociedades mixtas o privadas con caución de acciones, entre otras múltiples operaciones financieras. Su operación pretendía evitar las fluctuaciones del mercado de valores, y estimular y proteger a los inversores en apoyo de las actividades industriales. Paralelamente, una mayor difusión de la propiedad accionaria permitiría hacer partícipe a un amplio sector de la población de las ganancias empresarias desdibujando los límites entre capitalistas y asalariados y eliminando de ese modo un factor importante de tensión social, uno de los más caros objetivos del gobierno peronista. Como parte del apoyo financiero a algunas grandes empresas industriales, a través de la acción reguladora y de compras directas en el mercado,

el IMIM se hizo cargo de una cantidad cada vez mayor de acciones de firmas privadas.

El gobierno también estimuló el mercado de valores privados primero a través del rescate de las cédulas hipotecarias y su conversión por bonos hipotecarios emitidos por el Banco Central a un menor interés. El objetivo era abaratar el costo de los préstamos hipotecarios y lograr una posibilidad de financiación más económica para los sectores populares, contemplando los lineamientos más generales de la política económica; en adelante las ampliadas operaciones del Banco Hipotecario Nacional, que concentró prácticamente la totalidad de los créditos para vivienda, estarían financiadas con redescuentos del BCRA. Por otro lado se convirtieron los títulos de deuda pública (Crédito Argentino Interno) por otros de menor interés también con el propósito de abaratar el costo del dinero y fomentar el desarrollo de la industria y demás actividades productivas, a la vez que se reducía la deuda estatal. También fueron rescatados títulos de empréstitos externos. La deuda externa pública a fines de 1945 ascendía al equivalente de 246 millones de dólares originada en colocación de empréstitos en el exterior con anterioridad al inicio de la guerra. En este sentido se dispuso el rescate de todos los empréstitos en dólares y francos suizos del Gobierno Nacional a través de la emisión de deuda interna y la utiliza-

ción de una parte de las reservas disponibles, salvo los empréstitos en libras esterlinas (Convenio Roca, 1933) cuyo vencimiento operaba en 1953 sin posibilidad de ser rescatados con anterioridad.

La disminución de las tasas de interés de los títulos públicos desestimuló esa inversión, por lo que parte de los fondos que se destinaban a estas operaciones, al menos de los medianos ahorristas, se trasladaron a la negociación de acciones. En consecuencia, el mercado se orientó hacia los valores privados, tendencia ya presente desde años antes pero que adquirió fuerte dinamismo en las nuevas circunstancias y mantuvo un inédito *boom* hasta fines de 1948, constituyendo una fuente más de capitales de largo plazo para las empresas industriales, al menos hasta que la crisis de 1949 deprimió drásticamente esa posibilidad.

En suma, con la reforma financiera implementada en 1946, el Banco Central se instauró en la cabeza de la política económica nacional y ejercía el control de todas las entidades financieras y de la política cambiaria, del IAPI y de una cantidad de organismos clave ya existentes vinculados con la actividad económica como las juntas reguladoras de la producción, el Consejo Agrario Nacional, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, la Comisión Nacional de Vivienda o la Comisión Nacional de Fomento Industrial.

El Plan Quinquenal y la ampliación de la intervención estatal

El Consejo Nacional de Posguerra fue convertido en la Secretaría Técnica de la Presidencia bajo la dirección de José Figuerola, un emigrado español ex funcionario de la dictadura de Miguel Primo de Rivera, experto en estadística y relaciones laborales; esta dependencia junto con otros organismos públicos delineó un Plan Quinquenal para el período 1947-1951, pensado para continuar la senda de crecimiento y aislar las consecuencias negativas derivadas de la finalización de la guerra. El plan incluyó varias medidas que ya se estaban implementando en distintas áreas y contenía una serie de objetivos tan ambiciosos como vagos relacionados con la transformación de la estructura económica y social (la mejora en el nivel de vida de la población y un plan de obras de infraestructura en salud, educación y vivienda) y la “independencia económica” (rescate de la deuda externa y nacionalización de los servicios públicos), por ejemplo. También proponía un programa mínimo de inversiones para asegurar un adecuado suministro de materias primas, combustibles y equipos a la economía nacional, a la vez que desarrollar de manera coherente la in-

dustria y la agricultura, diversificando la producción. El Plan debía financiarse con los recursos del "sistema del BCRA" y mediante la emisión de títulos de deuda pública.

Un aspecto sustancial de la concepción justicialista refrendada en el Plan Quinquenal se refería a la "nacionalización" y a la "independencia económica", que fue declarada pomposamente el 9 de julio de 1947 en Tucumán y luego incorporada en el texto de la Constitución Nacional reformada en 1949. Esa reivindicación, acorde con la habilitación de la intervención estatal y con la "tercera posición", manifestaba, al menos retóricamente, un claro rechazo al capital extranjero, aun cuando varias medidas del BCRA otorgaban facilidades para estimular (si bien selectivamente) su entrada. En la presentación del Plan frente al Congreso, Perón afirmó:

"No somos de manera alguna enemigos del capital y se verá en el futuro que hemos sido sus verdaderos defensores. Es menester discriminar claramente entre lo que es el capitalismo internacional de los grandes consorcios de explotación foránea, y lo que es el capital patrimonial de la industria y el comercio. Nosotros hemos defendido a estos últimos y atacado sin cuartel y sin tregua a los primeros. El capitalismo internacional es frío e inhumano

(...) es instrumento de explotación y el capital patrimonial lo es de bienestar”.

Pero además el capital extranjero no era necesario: “A nosotros no nos hacen falta capitales (...) capital tenemos nosotros. Antes que dar preferencia al capital que viene aquí a alzarse con el santo y la limosna, prefiero dársela a los capitales argentinos que producen acá, que reeditúan y se quedan en el país”, diría Perón en esos primeros años. Esta idea expresaba la abundancia inicial y la desconfianza frente a las inversiones externas, además de la alternativa de favorecer a los capitalistas locales; en este sentido la “nacionalización” declamada por el gobierno se traducía muchas veces más en una política de “argentinización” que de control estatal. Incluso el peronismo propició, al menos inicialmente, la conformación de sociedades mixtas sobre la base de empresas existentes o nuevas con el propósito de estimular la participación del capital privado local o extranjero, como se había hecho en la Italia fascista a través del Istituto per la Ricostruzione Industriale o de la más cercana experiencia de la Corporación de Fomento en Chile durante los años de la guerra.

De todos modos, la idea de estatización estaba sí presente desde tiempo atrás en algunos grupos afines al gobierno, en muchos miembros de la oposición política (de tradiciones nacionalistas

y socialistas) y en algunos militares; en especial era blandida por los defensores de la producción de armamentos o de insumos para la industria bélica, que era poco rentable como para atraer al capital privado o era considerada "estratégica". En consecuencia, el proceso de nacionalizaciones, aun con sus características distintivas, debe entenderse como una continuidad y acentuación de la expansión de las actividades estatales, particularmente observable desde los años treinta, más que un punto de ruptura en la conformación de un "Estado empresario" en la Argentina; durante el período posterior a la crisis económica internacional había crecido la corriente de opinión favorable a la regulación de los mercados, a la nacionalización de servicios y algunos sectores básicos de la economía e incluso a la intervención directa del Estado en la industria. Así, por ejemplo, en 1941 se creó la Flota Mercante del Estado con las naves de países beligerantes que estaban ancladas en los puertos argentinos y el mismo año se organizó la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFm), que integró un número importante de industrias bélicas que se habían instalado en el transcurso de la década de 1930 y se proponía iniciar nuevas actividades productivas para fortalecer las posibilidades de la "defensa nacional".

Pero sin duda uno de los principales impulsos

de la política de nacionalizaciones provino de la decisión de los inversores extranjeros de retirarse de las empresas que habían controlado durante décadas. En especial, la situación de las empresas ferroviarias demuestra las vacilaciones de la política gubernamental y el dilema de los inversores extranjeros. En el fin de la guerra, los ferrocarriles requerían una recapitalización masiva, luego de las deficiencias de más de diez años en la provisión de equipos y materiales como consecuencia de la crisis económica de 1930 y de los avatares del conflicto bélico. Más de la mitad de las locomotoras en uso eran obsoletas. Algunas compañías extranjeras al menos desde 1934 venían presentando al gobierno argentino propuestas de nacionalización con el fin de retirarse de un negocio no rentable como consecuencia de la competencia de las carreteras y de los altos gastos operativos, mientras sus papeles cotizados en la bolsa de Londres estaban completamente depreciados. De hecho, en 1939 el gobierno conservador había concretado la operación de compra de la compañía del Ferrocarril Central Córdoba, de propiedad inglesa, y ese mismo año se presentaron varios proyectos de leyes de nacionalización sobre la base de propuestas hechas por las grandes empresas ferroviarias. Poco después, el Plan Pinedo de 1940 contempló la posibilidad de adquirir títulos de empresas de servicios públicos mediante

el uso de divisas bloqueadas y de las conseguidas a través de nuevas exportaciones a Gran Bretaña, un deseo expresado por el propio gobierno inglés poco antes.

A la salida de la guerra el problema quedó vinculado con la engorrosa cuestión de las reservas de libras esterlinas que se habían acumulado en los años previos. La Argentina necesitaba una rápida liquidación de esa cuenta o al menos el establecimiento de ciertas previsiones ante la posibilidad de la devaluación británica; por su parte Gran Bretaña esperaba negociar en un período relativamente prolongado ese saldo y acordar mientras tanto el pago de intereses a una tasa moderada. Si bien el gobierno local se rehusó en un primer momento a incorporar la cuestión de los ferrocarriles en las negociaciones bilaterales tendientes a arreglar el problema de la deuda británica, la masa de créditos acumulada y lo dificultosas que se presentaron las negociaciones pronto condujo a que la compra de los ferrocarriles con esos fondos fuese una solución atinada.

En un principio se llegó a un acuerdo para crear una empresa de capitales mixtos entre el Estado y las empresas británicas después de haber sentado las pautas para liberar progresivamente las libras bloqueadas y de fijar las obligaciones recíprocas en el comercio de carnes. Esta solución, ya planteada por una delegación inglesa en

1943, involucraba ventajosas concesiones para el capital extranjero y aseguraba a la industria británica la provisión de las maquinarias para la nueva empresa; tampoco se aprovechaba la situación del vencimiento de la Ley Mitre que había establecido exenciones impositivas y franquicias aduaneras para las compañías inglesas. La propuesta resultó muy cuestionada por los sectores nacionalistas que apoyaban a Perón y fracasó, en parte también porque no hubo acuerdo respecto del precio final y por la oposición norteamericana pues violaba convenios monetarios suscriptos con Londres en 1945 que dejaban abierta la posibilidad de usar las libras acumuladas para importaciones de ese país.

Un nuevo trato en febrero de 1947 dispuso que el gobierno a través del IAPI compraría los activos ferroviarios y otros bienes de las compañías por un total de 150 millones de libras, un precio que fue considerado alto por los propios funcionarios peronistas pero justificado porque de ese modo se “compraba la liberación”. Éste sería un argumento no menor desde el punto de vista político ya que, independientemente de las razones últimas de ese proceso, la legitimación de la intervención estatal y la propiedad pública de empresas quedó, al menos para amplios sectores de la población, ligada a la “soberanía nacional” y de manera más general al peronismo.

De acuerdo con el convenio, la operación se haría principalmente con las libras bloqueadas; no obstante la devaluación de la libra poco después llevó a una nueva negociación que se concretó en febrero de 1948 y por la cual el Estado argentino pagó a las empresas ferroviarias británicas 100 millones de libras a través de un adelanto que le hizo el gobierno inglés a cuenta de las exportaciones de carne de 1948, más 10 millones de libras por la diferencia de precio de productos argentinos ya vendidos y 40 millones de libras con parte de los fondos bloqueados en el Banco de Inglaterra (el resto quedó disponible para pagos en el área de la libra). En definitiva sólo se usó una parte pequeña de los fondos bloqueados y la mayor parte del dinero provino de las divisas obtenidas por las nuevas operaciones comerciales con el Reino Unido. Poco después se realizó el acto público de la toma de posesión de los ferrocarriles y se desplegó un enorme cartel con la leyenda “¡Perón cumple, ya son argentinos!”.

También, en un proceso que había comenzado años antes, las empresas inglesas de transporte de pasajeros fueron nacionalizadas. Como consecuencia de las enjundiosas subvenciones estatales destinadas a mantener su funcionamiento, en 1944 el gobierno era el mayor accionista de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires cuyo material rodante estaba en pésimas condiciones operativas. En enero de 1946 el régimen mi-

litar inició un juicio de expropiación de las líneas de colectivos y se abocó a una intensa política de reequipamiento de colectivos, ómnibus y trolebuses para reemplazar a los tranvías obsoletos. Dos años más tarde se decidió liquidar la Corporación; pero las negociaciones se dilataron y finalmente, a comienzos de 1952, se creó Transportes de Buenos Aires S.A., de absoluta propiedad estatal.

De modo semejante, el Estado adquirió las añosas embarcaciones de la Compañía Argentina de Navegación Dodero que había requerido en varias oportunidades el auxilio del gobierno, y en mayo de 1949 creó con ellas dos nuevas empresas públicas: la Flota Argentina de Navegación de Ultramar y la Flota Argentina de Navegación Fluvial, que se hizo cargo de las escasísimas naves de la Flota Mercante del Estado y de la Administración del Transporte Fluvial, organizadas por el gobierno militar. El Plan Quinquenal preveía en este caso la construcción y adquisición de numerosas nuevas unidades.

Finalmente, en el área del transporte la aeronavegación constituía un aspecto sensible desde el punto de vista geopolítico. El gobierno creó Líneas Aéreas del Estado, dependiente de la nueva Secretaría de Aeronáutica, para cubrir precarios servicios aerocomerciales. También organizó sobre la vieja empresa Aeroposta Argentina cuatro sociedades mixtas: la Flota Aérea Mercante Argentina, dedicada al comercio internacional, la Sociedad

Mixta de Aviación del Litoral Fluvial Argentino, la Sociedad Mixta de Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas y Aeroposta (Patagonia) que conectaban distintas zonas del interior del país entre sí y con Buenos Aires. Los contratos garantizaban al capital extranjero una utilidad mínima del 5%. La experiencia fue fugaz en este caso: si bien inicialmente se había previsto que la presencia estatal en el sector tuviera como meta subsidiar una actividad cuya rentabilidad parecía sujeta a fuertes riesgos, los constantes problemas operativos y de déficit de estas empresas terminaron, en 1950, con la unificación de las compañías bajo una nueva empresa estatal, Aerolíneas Argentinas. A ello se anudó la inauguración del Aeropuerto Internacional en Ezeiza, un proyecto iniciado antes del gobierno de Perón y una de las obras de infraestructura más importantes contempladas en el Plan Quinquenal.

El gobierno igualmente promovió la formación de empresas mixtas en el caso de los teléfonos. La Unión Telefónica del Río de la Plata perteneciente, desde la década de 1920, a una de las grandes compañías estadounidenses, la International Telephone and Telegraph Co. (ITT), tenía a través de un permiso precario de concesión, el control de casi el 90% de los servicios en las zonas más ricas del país. También en este caso las instalaciones eran antiguas y habían sufrido los efectos de la prolongada carencia de materiales de

reposición, y existían proyectos previos tendientes a incrementar la participación estatal en el servicio, como el de creación de una Corporación Nacional de Teléfonos mixta en 1941, mientras la empresa se desprendía de sus activos en otros países como España o Brasil. En septiembre de 1946 el gobierno suscribió un convenio con la empresa estadounidense para la adquisición de la compañía por un total de 94 millones de dólares, cuyo pago disminuyó aun más el monto de reservas libres disponibles. Simultáneamente se firmaron otros dos contratos referentes a asesoramiento técnico y provisión de materiales que fijaban un beneficioso monopolio para la ITT y el compromiso del gobierno argentino de retribuir esos servicios con el 3% de los ingresos de explotación, una ganancia similar a la que obtenía la compañía hasta entonces y sin mayores riesgos.

En un principio se previó la creación de un ente autárquico íntegramente estatal; sin embargo, poco después se consideró la participación del capital privado y se constituyó, a fines de 1946, la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) que comenzó a cotizar de manera exitosa sus acciones en la Bolsa de Comercio y adquirió el resto de las compañías privadas que funcionaban en las provincias y ciudades del interior. No obstante, luego de algunas comprobaciones de negociación ilícita y poco más de un año después de iniciadas sus actividades, se

dispuso incorporar la EMTA a la Administración General de Correos y Telecomunicaciones con el argumento de que no había logrado integrar el capital con el aporte de los accionistas privados. Finalmente, los convenios de asesoramiento y provisión de materiales fueron rescindidos en 1952 con notables beneficios para la empresa extranjera.

Aun cuando es indudable que se produjo un avance de la expansión de las actividades estatales en el área de los servicios, resulta difícil afirmar que el gobierno llevara adelante una integrada y coherente estrategia de nacionalización o accediera con ello a la pregonada "independencia económica". Por un lado, muchas de esas intervenciones respondieron a peticiones de las empresas privadas, algunas de las cuales fueron salvadas por el Estado, una práctica que tenía antecedentes claros en la política fascista de la década del treinta. Además, las alternativas se decidieron sobre la base de cada situación concreta y originaron propuestas de conformación de compañías mixtas que en algún caso, como el de los ferrocarriles, no prosperaron y en otros fueron respuestas transitorias en el marco de procesos sinuosos y extendidos en el tiempo hasta que finalmente el control del servicio quedó en manos estatales (teléfonos y aeronavegación por ejemplo). Pero además, no hubo algo semejante en energía eléctrica cuya importancia estratégica a los fines de

impulsar las actividades industriales podía ser mayor que en otras áreas. En este sector el gobierno militar había creado la Dirección Nacional de Energía con el fin de regular la producción y promover su desarrollo y más tarde la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado. El Plan Quinquenal incorporó las previsiones de un Plan Nacional de Energía que había elaborado esa repartición y que proponía la centralización en manos del Estado del suministro de gas y de electricidad. En 1947 el gobierno decidió crear Agua y Energía sobre la base de las usinas que los militares habían expropiado a las compañías subsidiarias de American and Foreign Power en las provincias por acusaciones de monopolio y malos servicios, mientras que las compañías británicas de aguas corrientes y salubridad que aún operaban en el interior fueron transferidas a Obras Sanitarias de la Nación, una empresa estatal que existía desde principios de siglo. Pero al mismo tiempo el gobierno decidió que la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) y la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad continuaran con sus operaciones en Buenos Aires y las apoyó financieramente, al punto de pagar, en ocasiones, los salarios a través del Banco Industrial, además de archivar una investigación que recomendaba la expropiación de la CADE por sobornar a los concejales porteños en 1936 con el propósito de

prorrogar la concesión, al parecer como contrapartida del apoyo económico que esa compañía brindó a Perón durante la campaña electoral. En este sector la nueva empresa estatal se dedicó a operar el servicio en zonas del interior, sin competir con las empresas privadas instaladas en los grandes centros de consumo, y a impulsar el desarrollo de centrales hidroeléctricas, como la enorme usina de San Nicolás; aunque pronto esa política quedó condicionada por las dificultades para acceder a los equipos y materiales extranjeros.

Por otro lado, la expansión del Estado empresario generaba la necesidad de financiar las inversiones y el funcionamiento con recursos públicos. En el caso de los Ferrocarriles, por ejemplo, la fuerte descapitalización previa obligó a un incremento de los gastos de capital, utilizando para ello los recursos del sistema del Banco Central. Con créditos otorgados por la banca oficial al IAPI, poco después de la nacionalización, el gobierno debió comprar equipos y locomotoras para los ex ferrocarriles británicos en Inglaterra, Canadá y los Estados Unidos y más tarde en Hungría y Checoslovaquia; pero esas compras, estuvieron muy por debajo de las más urgentes necesidades y no pudieron evitar el deterioro constante de los servicios y de la capacidad de carga. Poco se hizo en esas circunstancias para desarrollar la producción de algunos de los materiales que demandaba

la empresa estatal. En 1951 se creó la empresa Fábrica Argentina de Locomotoras pero el proyecto finalmente sería abandonado.

Era evidente que la nacionalización en este caso no garantizaba la "independencia económica" básicamente porque la Argentina no poseía el capital para reorganizar la red ferroviaria ni la capacidad para emprender el desarrollo de componentes locales. Pero, además, dadas las definiciones de política económica, las tarifas de algunos servicios públicos como las de transporte, gas o agua fueron contenidas para mejorar los salarios reales de los trabajadores, lo que impactó negativamente en los balances de las empresas del Estado (no fue el caso de los teléfonos, cuyas tarifas aumentaron de manera decisiva y le permitieron a la empresa estatal tener buenas utilidades), en la posibilidad de equiparse y en la calidad de los servicios. También la dotación del personal de las empresas públicas fue incrementada con el propósito de sostener el nivel de empleo erosionando la productividad y la eficiencia de muchas de ellas. Por ejemplo, el número de obreros y empleados aumentó en un 50% en el caso de la Corporación de Transportes, una empresa que ya tenía numerosos problemas de eficiencia antes de ser incorporada al Estado y era sostenida financieramente a través del crédito de la banca pública. El personal de las empresas del Estado,

incluido el IAPI y Fabricaciones Militares, aumentó de poco más de 100.000 a casi 190.000 en 1950, cuando alcanzó su máximo.

El incremento de la intervención estatal tuvo su correlato en la situación fiscal de la Argentina de esos años, aunque no proporcionalmente en tanto muchas fuentes de recursos estaban fuera del presupuesto, como en el caso del IAPI, cuyos fondos ingresaban al "sistema del BCRA". En los primeros años el gasto público creció significativamente y alcanzó valores equivalentes al 10% del PBI, una política expansiva en línea con las previsiones negativas para después de la guerra y la necesidad del sostenimiento de la actividad económica. Esta situación no influyó de manera decisiva en el déficit del sector sino hasta 1948, cuando se ubicó en valores muy altos en torno al 17% del PBI como consecuencia del incremento de los gastos de capital, en parte por el reequipamiento de las descapitalizadas empresas nacionalizadas. También hubo un fuerte aumento en el presupuesto de los gastos militares, un claro bastión de apoyo político del gobierno en sus comienzos.

El Plan Quinquenal incluía un conjunto de obras públicas como por ejemplo escuelas, hospitales, represas y canales para riego, puentes y caminos, diques y centrales eléctricas que comenzaron a ejecutarse en distintas provincias; también

se inició la explotación de carbón en Río Turbio y se emprendieron exploraciones exitosas a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Mendoza y Neuquén y perforaciones en Salta. No obstante, esta repartición sufrió fuertemente la descapitalización de los años de la guerra y su expansión quedó demorada durante la etapa inicial del gobierno peronista por las dificultades impuestas por los países exportadores para suministrar equipos de perforación y extracción y especialmente por los Estados Unidos, al menos hasta fines de 1948. Poco después la empresa quedó subordinada a un nuevo organismo más amplio, Empresa Nacional de Energía, con el que se pretendía organizar integralmente la producción energética.

Una obra trascendente, si bien diseñada con anterioridad pero incluida dentro del Primer Plan, fue la construcción del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires con capacidad de transportar un millón de metros cúbicos diarios. En 1945, el Departamento de Gas de YPF se había hecho cargo de las instalaciones de la Compañía Primitiva de Gas, una empresa británica que distribuía gas a partir de la destilación del carbón desde principios de siglo. Ese mismo año, con la finalidad de aprovechar el gas residual de la destilación de petróleo, se construyó el gasoducto La Plata-Buenos Aires, que permitió una amplia-

ción importante del uso doméstico de gas. A fines de 1945 el Poder Ejecutivo creó la Dirección General de Gas del Estado como empresa estatal independiente de YPF. El acceso a los caños para la construcción del gasoducto era muy dificultoso en esos años y no había localmente industrias que pudieran hacerlo. Una parte importante de los tubos fue comprada por el IAPI a la empresa italiana Dálmine, en una operación en la que participó Agostino Rocca, un empresario mediterráneo vinculado con la firma italiana que había migrado a la Argentina después de la guerra y fundado la organización Techint; otra parte de los tubos se encargó a la empresa de la familia Di Tella, SIAT, fundada especialmente para ello, con chapa provista por los Estados Unidos. La obra quedó concluida en diciembre de 1949, aunque la capacidad de transporte prevista no se alcanzó hasta una década más tarde por falta de plantas compresoras. Poco después Rocca instalaría una fábrica de tubos sin costura en Campana con fuerte apoyo crediticio estatal. En este sentido, la construcción del gasoducto no sólo permitió ampliar notablemente la red de usuarios en Buenos Aires y el conurbano y de los servicios de gas envasado a las provincias, sino que también se transformó en un inductor del crecimiento de nuevos sectores industriales a través de la consolidación de proveedores locales.

Estas y otras obras implicaron un importante gasto de capital pero también creció el gasto corriente en parte por la suba del empleo en el sector público. El aumento del gasto debió entonces financiarse con los ingresos corrientes del Estado, que se vieron también incrementados fuertemente en términos reales hasta 1948, cambiando en parte su composición. El gobierno introdujo una reforma impositiva, más acorde con el principio de "justicia social" y el fortalecimiento de la demanda que impulsaba con variados medios, reformulando algunos impuestos heredados como el aplicado a las ganancias, a los beneficios extraordinarios y a la riqueza personal. Los impuestos al consumo se redujeron mientras aumentaban aquellos que gravaban la riqueza. Si en 1940 estos últimos representaban el 23% de la recaudación, en 1948 alcanzaban el 50%.

De todos modos, los impuestos sobre salarios y seguridad social, a los que también contribuían los trabajadores, constituyeron la fuente de recursos más significativa, seguida por los impuestos a los réditos, utilidades y ganancias de capital. Ello era una clara estrategia de los hacedores de política económica. Se cuenta que el diputado Cooke estaba preocupado porque en un debate parlamentario debía explicar cómo se financiaría el Plan Quinquenal, cosa que no se desprendía del proyecto de ley general, y, según un funcionario,

Miranda intentó una explicación frondosa pero finalmente le dijo al diputado: "Vea doctor, por ese asunto no se caliente. Con lo que vamos a recibir de las Cajas de Jubilaciones en los próximos cinco años va a alcanzar para tres planes quinquenales". Y de hecho, la generalización del sistema previsional durante el período supuso una súbita ampliación del número de aportantes sin que existiera un correlato de beneficiarios. Ello originó un superávit cercano al 4% del PBI y se constituyó en una fuente destacada de ingresos (alcanzaron más del 30% de la recaudación total) que permitió la colocación de títulos públicos, una alternativa que también se realizó con los fondos acumulados en el IMAR y en la Fundación Eva Perón, un organismo semipúblico financiado básicamente con aportes obreros y donaciones de empresarios que se dedicaba a la asistencia social y la construcción de escuelas y hospitales.

No obstante, aun con estos recursos ampliados, la notable expansión de los gastos en los primeros años provocó un constante y creciente déficit fiscal que alimentaría algunas distorsiones en las variables económicas y los precios. La prioridad otorgada a los gastos corrientes asociados al consumo contribuyó a respaldar las interpretaciones que asignaban a ese déficit la responsabilidad de la inflación que se manifestó con mayor importancia a partir de 1947 y de manera acelerada desde

finés de 1948. Pero el gobierno sostenía que el exceso de gastos tenía poca importancia y que los déficits permitían obtener la plena ocupación, condición a la que debía finalmente quedar sujeta la política económica y fiscal. Más aún, desde las páginas de la oficialista *Hechos e Ideas* se aseguraba que existía una “teoría peronista del gasto público” consistente en “gastar bien”, esto era “hacer del gasto público un instrumento para la promoción de los grandes objetivos (...) hacer de ésta una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”.

Políticas para garantizar el pleno empleo y políticas industriales

A través de una nueva estructura burocrática específica y de la combinación con intensidad diversa de múltiples y variados instrumentos como el crédito barato, los controles sobre las importaciones, los tipos de cambio preferenciales, del régimen de promoción sectorial y de la intervención directa del Estado en diversos procesos productivos, el gobierno peronista se propuso estimular el crecimiento del conjunto de la actividad manufacturera y de ese modo sostener el pleno empleo y la calidad de vida de la población, metas fundamentales en los años iniciales de su gestión.

En efecto, las políticas de ingresos y fiscales se complementaron con otras que pueden considerarse más específicamente como industriales, y donde la influencia de los miembros del grupo Bunge sería destacada, pero que estaban subordinadas en su mayoría a la política salarial y al marco más general definido por el "Sistema del Banco Central" y sus instrumentos, bajo la orientación de Miranda. En este sentido, la más significativa de las medidas destinadas a favorecer el desarrollo de las manufacturas industriales fue sin duda la política crediticia desarrollada principalmente a través del BCIA, pero también del Banco de la Nación Argentina, de los bancos provinciales y de otros organismos financieros como el IAPI o el IMIM, que movilizaron depósitos y otros recursos financieros para las necesidades de las actividades productivas.

El BCIA fue autorizado a recibir depósitos y a conceder préstamos al conjunto de las empresas industriales, mineras y de transportes y también a las sociedades mixtas y al IAPI; una serie de disposiciones establecidas a mediados de 1946 definieron regímenes de préstamos especiales para determinadas actividades. Si bien el establecimiento de estas líneas de créditos señalaba la posibilidad de ejercer una definida política crediticia y favorecer determinadas regiones o sectores, se aplicaron para muy diversos fines, en general, alejados

de destinos de inversiones fijas. Sólo inicialmente se verificó una importante cantidad de créditos destinados a financiar proyectos de inversión industrial de largo plazo, situación que desapareció gradualmente hacia 1949. Los préstamos especiales más importantes fueron los destinados a las empresas constructoras de obras públicas y a las aceiteras, estos últimos para la compra de semillas al IAPI. Otro conjunto de préstamos especiales estuvo destinado al pago retroactivo de sueldos, al aumento de salarios y al pago de aguinaldos, que si bien tendieron a reducir las presiones de los aumentos salariales sobre los costos de las empresas, actuando como un mecanismo de compensación, no estaban relacionados de manera directa con el impulso de determinadas actividades manufactureras ni de su capacidad productiva. Líneas menores de préstamos especiales se otorgaron a los ingenios azucareros, a la industria de la pesca, y a las empresas industriales que producían artículos de consumo con el propósito de promover su abaratamiento y contribuir a la política de ingresos del gobierno.

El crédito se canalizó de todos modos con muy escasa especialización respondiendo fundamentalmente a la demanda; en conjunto, las ramas que recibieron la mayor proporción de los préstamos concedidos fueron la textil y la de alimentos y bebidas, las más importantes del sector industrial

por aquel entonces. A su vez, las grandes empresas fueron las principales beneficiarias, pese a un discurso oficial que planteaba la preferencia por las más chicas y que ha contribuido a una construcción autorreferencial sesgada del imaginario sobre ese proceso. De todas maneras, los créditos fueron cuantiosos y un número elevado de pequeñas firmas se beneficiaron con ellos y lograron abrirse paso en un mercado ampliado por la política de ingresos.

Otro conjunto importante de créditos del BCIA no tuvo como destino las actividades manufactureras. Por ejemplo, una parte significativa de ellos se destinó al pago de salarios y aguinaldos de la Corporación de Transportes y otra al IAPI, como parte de las operaciones del sistema del Banco Central. Entre 1946 y 1948 el número de préstamos entregados por el BCIA al IAPI se incrementó notablemente, participando en una proporción muy alta sobre el total de los otorgados. Los préstamos estaban destinados a financiar convenios bilaterales, realizar compras del sector público en el exterior, cubrir gastos operativos de empresas estatales o financiar grandes obras como el gasoducto desde Comodoro Rivadavia o las nacionalizaciones de los servicios públicos (por ejemplo las acciones de la compañía Dodero o la Unión Telefónica); de hecho, más del 20% de los préstamos del Banco

al Instituto hasta 1949 se utilizaron para la compra de los ferrocarriles extranjeros. Además, el BCIA otorgó créditos para que el IAPI realizara compras de muy diverso tipo en el exterior, cuyo objetivo principal era abastecer al mercado interno de productos destinados al mantenimiento de las actividades industriales. No obstante, los elementos adquiridos por el IAPI con esos créditos comprendían un amplio abanico de productos (insumos y bienes finales) que variaban desde acoplados, buques, aviones, material ferroviario y generadores eléctricos y otros elementos que permitían la capitalización de las empresas estatales y otras hasta fardos de arpillera, cabos para escoba y rollos de alambre.

El número y el importe de las operaciones acordadas por el BCIA registraron un constante aumento en estos primeros años, lo que le permitió afianzarse como el principal proveedor de créditos a la industria, básicamente por las facilidades que concedía para la amortización y la fuerte cuota de subsidio que contenían sus operaciones, y por canalizar la mayor parte de los redescuentos provistos por el BCRA para ese tipo de actividades. De todos modos, sus operaciones estuvieron caracterizadas por una muy escasa selectividad y una baja utilización para la creación de nuevas empresas o ampliación de las existentes, una acción que fue producto princi-

palmente de las características comerciales que adquirió la institución, más sujeta a la dinámica de la demanda que a un papel activo de política crediticia al sector.

Otro instrumento fue la política cambiaria. Al BCRA también le correspondía fijar el tipo de cambio y distribuir las divisas entre los importadores de manera selectiva. La prioridad era el abastecimiento de la industria y los transportes, para evitar la importación de artículos superfluos y otros que pudieran ser provistos por empresas locales. También tenía como objetivo recapitalizar la economía, luego de la escasez de maquinarias y equipos provocada por la guerra, y favorecer el desarrollo de las industrias ya existentes y otras nuevas que pudieran abastecer la demanda de consumo. De ese modo se podría sostener el pleno empleo de los factores productivos y la política de redistribución de ingresos. En un primer momento se establecieron restricciones cuantitativas a partir de un sistema de estudio previo y cuotas de importación para determinados artículos. Esas cuotas eran distribuidas a los importadores por el IAPI y luego aquellos solicitaban un permiso de cambio al BCRA para poder adquirir las divisas. El IAPI era, además, el encargado de comprar productos metalúrgicos, maquinarias, materiales para la construcción a un nivel preferencial (más bajo) de tipo de cambio. De este modo el Estado

controlaba el uso de las divisas y privilegiaba a sectores industriales para que pudieran incorporar los equipos e insumos que necesitaban; pero, además, la venta de materias primas a precios bajos a los industriales fue funcional para contener el incremento del costo de vida y expandir la capacidad de consumo de otros bienes durables y no durables.

Si bien las políticas de ingresos, crediticia y cambiaria fueron las más trascendentes en función de explicar el desempeño de las manufacturas en los primeros años del gobierno peronista, otras medidas e instrumentos de política industrial también merecen destacarse, en su mayoría delineadas por los expertos que venían trabajando sobre estos temas en el grupo de la *Revista de Economía Argentina* desde muchos años atrás.

En junio de 1944 el gobierno militar había organizado la Secretaría de Industria y Comercio dependiente del Poder Ejecutivo con el propósito de atender los problemas que, se suponía, iba a enfrentar el sector a la salida del conflicto bélico mundial. También en ese mes se estableció el primer régimen de promoción de industrias consideradas de "interés nacional", aquellas que producían para el mercado interno y que utilizaban materias primas nacionales, o que eran "estratégicas" para la defensa militar. El sistema preveía la aplicación de derechos aduaneros adicionales,

cuotas de importación, exenciones impositivas y tipos de cambio preferenciales.

Con el peronismo en el poder, el Primer Plan Quinquenal estableció el fomento de las manufacturas existentes con el propósito de "evitar la desocupación de la postguerra", especialmente la producción textil algodonera y la metalúrgica, actividades que la recuperación de las importaciones podía afectar fuertemente. También se preveía el estímulo a la producción de nuevas actividades sustitutivas de importaciones de algunos insumos industriales básicos (químicos y siderúrgicos), entre las que se contaban las que impulsaría la DGFM, y de otras que tuvieran capacidad exportadora, como las manufacturas de lana y aceites vegetales (que fueron promovidas por el régimen crediticio), aunque en términos generales el gobierno desalentó la exportación de manufacturas a través de prohibiciones y cuotas a fin de evitar el desabastecimiento del mercado interno. De todos modos, no se estableció una jerarquía clara de objetivos ni los instrumentos específicos a utilizar para alcanzar algunas metas generales definidas en el Plan, como el crecimiento del valor agregado, el personal ocupado, la potencia instalada y la producción de un conjunto de actividades manufactureras, especialmente de aquellas productoras de insumos básicos.

De hecho, de casi treinta proyectos de ley que

constituían ese Primer Plan Quinquenal sólo dos se referían a la industria. El primero proponía una ley de fomento manufacturero a través de un plan de industrialización sobre la base de la inversión estatal. De acuerdo con ese plan, el Estado podía estimular la formación de sociedades estatales o mixtas para explotar la producción de minerales (carbón, hierro, cobre) aun cuando el precio final del producto fuese mayor al internacional, en clara consonancia con los proyectos que habían desarrollado la DGFM y la Fuerza Aérea Argentina y a una ley para “tiempos de guerra”, también contemplada en el Plan.

El gobierno debía, además, “organizar” la producción de materias primas agropecuarias y la primera fase de la utilización de una gran cantidad de productos semielaborados, lo que dejaba abierta la posibilidad de que fuera el capital privado el que llevara adelante el proceso. Pero la demora en el tratamiento legislativo del proyecto implicó que sólo se mantuviera el régimen de industrias de “interés nacional” como sistema de promoción. Como ha señalado el historiador Claudio Belini, fueron incorporadas a ese régimen unas veintisiete actividades durante los años del Primer Plan, la mitad de ellas ya existentes; la inclusión respondió básicamente al pedido de protección realizado por firmas privadas más que a una estrategia estatal, salvo en algunos casos de

industrias vinculadas con la defensa (y los cometidos de la DGFM) como la producción de azufre o arrabio.

El segundo proyecto trataba sobre reforma aduanera y confería al gobierno amplias atribuciones para modificar el régimen de aranceles; no obstante, éstos fueron fijados recién en 1950 y no tendrían un lugar destacado dentro de las herramientas de política industrial (ni desde el punto de vista fiscal), en parte porque los derechos sobre aduana estaban afectados por los convenios bilaterales que eran difíciles de modificar. Con todo, el proceso inflacionario internacional y local provocó una disminución de la protección tarifaria y generó críticas por parte de los industriales que sólo se acallaron cuando la escasez de divisas a partir de 1949 impidió un normal abastecimiento de productos extranjeros y con las modificaciones del sistema un año después.

Independientemente de lo que pregonaba el Primer Plan Quinquenal, más importante que las tarifas aduaneras resultaría el control de importaciones por medio del otorgamiento de permisos previos o la fijación de cuotas y tipos de cambios preferenciales, herramientas que quedaron bajo la supervisión del BCRA y de la Secretaría de Industria. Un conjunto de cuotas de importación fueron fijadas para estimular producciones específicas consideradas de "interés nacional". De to-

dos modos, como destacó Belini, esa política relativamente selectiva fue modificada en 1947 como consecuencia de la inconvertibilidad de la libra y el gobierno aplicó el permiso previo a todas las importaciones con el propósito de desincentivar las provenientes del área del dólar; sólo se mantuvo una jerarquía que otorgaba prioridad a las importaciones que fomentaran las exportaciones tradicionales y la ocupación de mano de obra. Así, en 1948 se aplicaron tipos de cambio especiales para alentar algunas exportaciones industriales cuya demanda interna se encontraba cubierta y estancada, como las manufacturas de cuero y tejidos de lana; de todos modos estos beneficios no eran suficientes para compensar un tipo de cambio sobrevaluado y el impacto de esas exportaciones sobre el ingreso de divisas fue poco menos que intrascendente.

Estas medidas que beneficiaron al conjunto del sector manufacturero fueron complementadas con otras que provocaron recelos entre los industriales. En la segunda posguerra el Estado extendió su presencia empresaria hacia un conjunto de actividades que fueron bastante más allá de las que se podrían denominar tradicionales, como las vinculadas con los servicios públicos o el sistema financiero. Esa extensión se orientó hacia la industria y condujo a algunos analistas a identificar cierto "capitalismo de Estado" en la

Argentina como consecuencia del significativo lugar que las empresas públicas adquirieron en la oferta, la demanda y la inversión, y por el gran tamaño de algunas de ellas en sectores estratégicos del entramado fabril.

El avance del "Estado industrial" en los primeros años cuarenta se consolidó en una serie de proyectos manufactureros en la lógica del pensamiento estratégico militar en momentos en que la SGM impedía el normal abastecimiento del ejército. Al igual que en muchas otras experiencias nacionales, la función militar de defensa resultó un argumento de peso para justificar el control público de determinados sectores y empresas industriales, tanto para fabricar armamento como para asegurar el suministro de materias primas y energía. La DGFM desarrollaría varios proyectos para explotar las riquezas minerales del territorio argentino, e instalar distintas industrias de base. En particular, ese organismo, impulsado por el criterio pragmático del general Manuel Savio, llevó adelante acciones tendientes al desarrollo de la producción de insumos a través de sociedades mixtas. En 1942 se creó una empresa de este tipo para elaborar aceros especiales utilizando energía hidroeléctrica de la represa de Río Tercero, a partir de lo cual se organizó la Sociedad Mixta de Aceros Especiales, y luego se crearon otras tres empresas mixtas: Industrias Químicas

Nacionales en 1943, y ATANOR y la Sociedad Mixta de Industrialización del Cromo en 1944. Poco después, Savio consideró la constitución de una siderúrgica integrada (SOMISA), para lo cual se llamó a concurso en noviembre de 1944. Estos emprendimientos junto con la instalación de Altos Hornos Zapla, que comenzó a funcionar en 1945, fueron parte de los propósitos de expansión industrial que el peronismo hizo suyos incorporándolos al Plan Quinquenal.

La creación de SOMISA tuvo sanción legal en 1947; después de infructuosos esfuerzos por parte del general Savio para encontrar socios privados locales y extranjeros la sociedad quedó compuesta finalmente por un 99% de sus acciones en poder de Fabricaciones Militares. El objetivo consistía en brindar bases sólidas para la industria laminadora que se había desarrollado principalmente durante los años de la guerra. No obstante, el proyecto fue demorado, en parte, por las dificultades para obtener los equipos necesarios dadas las restricciones que ponían los Estados Unidos para ese tipo de bienes; en parte también, por la oposición de Miguel Miranda, quien al frente del BCRA controlaba el IAPI y la importación de los insumos baratos que reclamaban los laminadores. El gobierno favoreció a los elaboradores locales a través del control de las importaciones, el otorgamiento de tipos de cambio preferenciales para la adquisición de ma-

quinarias y materias primas y de créditos de corto y largo plazo beneficiosos a través del BCIA. Pero también la desidia oficial respecto del desarrollo de la industria siderúrgica estaba determinada por el escaso énfasis que los miembros del grupo Bunge, rectores de la política industrial en estos años, ponían en la industria pesada y en las propuestas más autárquicas. Tiempo después en un razonamiento retrospectivo Perón dirá:

“No podíamos meternos en una inversión tan fabulosa (...). Nuestro hierro iba a costar 25% más que el que nosotros recibíamos de Luxemburgo, Alemania, Estados Unidos o Japón. Por eso lo pensamos bien y en vez de empezar invirtiendo sumas fabulosas nos dedicamos a crear las industrias que pueden sostener eso. Creamos el consumo. ¿Para qué producir hierro y tenerlo ahí? ¿Quién lo iba a consumir? En ese entonces Argentina consumía medio millón de toneladas de hierro al año. Nosotros dijimos: vamos a desarrollar la industria liviana y mediana con gran fuerza. El país ya había sufrido mucho.

Primero había que industrializar para apoyar. La siderurgia vendría después”.

La frase, si bien legitimante de las políticas aplicadas, no es del todo atinada; para ese enton-

ces existía en el país una industria elaboradora bastante pujante y un mercado para ese insumo. Pero lo cierto es que, al menos en los años iniciales, el Estado no realizó los aportes de capital necesarios para impulsar el trascendental proyecto de producción de acero. En 1948 el gobierno intentó otorgar mayor participación al capital privado para financiar la iniciativa pero la propuesta quedó trabada en el Congreso por la oposición de las propias mesnadas peronistas.

También hubo demoras importantes para la ampliación de Altos Hornos Zapla, única empresa productora de arrabio a nivel local, y su segundo alto horno quedó concluido recién en 1951. Por su parte, la Sociedad Mixta de Aceros Especiales tuvo un pobre desarrollo y su producción no fue mucho más allá de la etapa experimental, dadas las dificultades para adquirir equipos y la escasez de energía hidroeléctrica. Tampoco avanzó la iniciativa tendiente a constituir una sociedad mixta destinada a fundir y refinar cobre en el denominado Grupo Metalúrgico Tucumán; hacia 1948 el proyecto estaba terminado y la maquinaria contratada en los Estados Unidos, estimándose la puesta en marcha para el año siguiente. Pero el programa se resintió no como consecuencia del escaso desarrollo de la minería local, en tanto contemplaba funcionar con mineral importado, sino básicamente por las dificultades en el apro-

visionamiento de divisas que sufrió la economía argentina a partir de 1949, y fue discontinuado en 1951.

En suma, los ambiciosos proyectos de la repartición estatal de desarrollar la producción de materias primas y la industria de base, con la excepción de alguna incursión en la química básica, no pudieron concretarse cabalmente en estos primeros años y el "Estado empresario" peronista no avanzó mucho más allá de lo que lo había hecho la industria privada hasta ese momento. Ello fue consecuencia de dificultades tecnológicas, de organización de la producción y para el abastecimiento de bienes de capital, además de, en algunos casos, la baja calidad de los recursos naturales locales. Pero tampoco el gobierno pareció preocupado especialmente por el desarrollo de esa producción, y más allá de contemplarla en los lineamientos generales no se definieron medidas ni instrumentos específicos para su concreción; ésta era una situación entendible en los primeros años por cierta disponibilidad de metales y otros productos básicos en el mercado interno con la apertura de las importaciones, pero el argumento sería difícilmente justificable cuando la escasez de divisas jaqueó la provisión de insumos no sólo para el sector militar sino también para un amplio sector de la industria privada.

Una situación similar ocurrió con la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE),

creada en 1947 bajo la dependencia de la Secretaría de Industria; este ente incluyó bajo su control a una treintena de empresas metalmeccánicas, textiles, químicas, farmacéuticas, eléctricas y de la construcción, la mayoría de ellas de origen alemán, que habían quedado sujetas a la Junta de Vigilancia y Disposición Final de la Propiedad Enemiga en momentos en que la Argentina declaró la guerra al Eje en 1945. Entre ellas se encontraban algunas compañías de gran importancia en los rubros en que actuaban como Thyssen Lametal, Siemens Bauunion, Química Bayer y Química Schering. La idea inicial era que algunas de estas empresas se constituyeran como mixtas y otras pasaran al ámbito privado; pero la DINIE fue incorporando las distintas plantas y definió sus objetivos en el transcurso de los dos años siguientes, por lo que hacia 1949 cuando se suscitó la crisis económica no había más que balbuceos en pos de definir la política industrial de las empresas bajo control directo del Estado.

Las políticas hacia el agro

Es indudable que el IAPI, bajo la égida del BCRA, fue uno de los instrumentos clave de la política económica del peronismo y afectó de manera decisiva a la producción agropecuaria aun cuando

fue también utilizado como herramienta de política industrial y financiera. El agro no sólo fue conmovido por la estatización del comercio exterior sino también por los mecanismos de control de cambios y de precios impuestos por el gobierno nacional, instrumentos generales de la política económica que hicieron recaer buena parte del peso de la industrialización en el sector rural. Los altos precios de los productos primarios a la salida de la guerra no tuvieron correlato a nivel interno por la política adoptada por el gobierno.

En términos específicos, dado el heterogéneo universo rural, el peronismo intentó articular distintas estrategias para cada uno de los sectores productores. A los trabajadores rurales permanentes respondió con el Estatuto del Peón de Campo y a los arrendatarios con la promesa de la reforma agraria, cristalizada en la consigna “la tierra para el que la trabaja”, retomada del ideario socialista y blandida hasta el hartazgo en la campaña electoral. Sin embargo, una vez en el gobierno, el peronismo no representó una verdadera ruptura en materia legislativa respecto del agro sino una fuerte continuidad con las políticas implementadas durante los años treinta y en especial durante la SGM.

De todos modos, en los años iniciales de gobierno puede advertirse una política más agresiva plasmada en la sanción de dos leyes nacionales en materia agraria contempladas en el Primer Plan

Quinquenal, una sobre arrendamientos y aparcería, y otra denominada Ley General de Expropiaciones sancionada en 1948. La primera, luego de sostener las prórrogas y rebajas ya impuestas durante los años de la guerra, perfeccionaba los mecanismos de protección de derechos y otorgaba mayor estabilidad a los arrendatarios, además de hacer especial énfasis en la defensa de las pequeñas explotaciones y la función social de la propiedad rural. De acuerdo con la ley los precios quedarían fijados al mismo nivel que los establecidos en junio de 1940; luego la contratación sería libre. Estas disposiciones, que entre otras cosas licuaban los costos del arrendamiento por efecto de la inflación, permitían abrir esperanzas para que los aparceros y arrendatarios accedieran a la ansiada propiedad.

Por su parte, la Ley de Expropiaciones contribuyó al proceso de colonización que se venía produciendo desde los años de la guerra y reforzó las expectativas respecto de la implementación de una reforma agraria que atacara a la gran propiedad, un *slogan* sostenido en la campaña electoral y el discurso inicial del gobierno. No obstante, la nueva ley fue promulgada en octubre de 1948 cuando las condiciones en el frente externo comenzaban a deteriorarse y darían lugar a una política agraria mucho más cautelosa y conservadora.

Un exitoso desempeño de bases endebles

El conjunto de políticas e instrumentos aplicados durante los años iniciales del gobierno peronista parece decididamente adecuado si se evalúa el desempeño de las principales variables económicas. Ciertamente, el crecimiento del producto fue fluctuante pero muy destacado entre 1946 y 1948, superior en promedio al 8% anual. La disponibilidad de bienes y servicios, esto es la suma del PBI más las importaciones menos las exportaciones creció un 45%. En esta breve pero intensa etapa de auge el consumo fue sin duda uno de los mayores impulsores del crecimiento, acicateado por el conjunto de la política de ingresos y el incremento del gasto público; pero también la inversión, que se encontraba muy deprimida durante la guerra, aumentó de manera significativa, alcanzando los niveles de la década de 1920, en parte importante por las políticas de subsidio implementadas y los gastos de capital del Estado. La inversión pública prácticamente dobló los niveles de preguerra y alcanzó en este período a un tercio del total.

El sector externo fue otro de los componentes promotores del crecimiento en estos primeros años. La balanza comercial fue siempre positiva

como consecuencia de los favorables precios internacionales de los productos agrarios en la posguerra. Ello ocurrió aun cuando el conjunto de las exportaciones agropecuarias en cantidad decayó (el máximo estuvo precisamente en 1946), en parte como consecuencia de las políticas hacia el sector rural y la redistribución de la renta nacional que impulsó el consumo doméstico de excedentes exportables como la carne (las exportaciones de maíz en estos años, por el contrario, se incrementaron). No obstante, la tendencia positiva de los saldos comerciales fue decreciente por el espectacular incremento de las importaciones, que hacia el fin del período eran cuatro veces mayores respecto de las de 1945, alentadas por el crecimiento de la actividad económica y de la inversión. Las importaciones de bienes de consumo fueron de todos modos menores que en años anteriores por el avance de la sustitución de importaciones, mientras que las de bienes de capital se recuperaron a valores similares a los previos a la guerra.

Esa creciente demanda de bienes de capital, semielaborados y materias primas, indicadores del avance de la industrialización, produjo cambios en la posición comercial de la Argentina. Hasta la guerra Gran Bretaña era el principal comprador pero también participaba con una proporción similar de las importaciones que el

país requería; pero en la inmediata posguerra Estados Unidos, al que poco podía venderse salvo lana sucia, cuero sin curtir y algunos derivados lácteos, se transformó en el principal proveedor. Ello generó un importante déficit comercial con ese país mientras los saldos con los países con inconvertibilidad, que muy poco podían proveer, aumentaban. La consecuencia de ese proceso fue la caída notable de las reservas de oro y divisas en el BCRA, acentuada por la política de nacionalizaciones que sólo utilizó una parte de las libras bloqueadas y la repatriación de la deuda externa. Se ha cuestionado que Perón no utilizara las divisas para la compra de bienes de capital, pero más allá de que se hicieron compras importantes de esos bienes era muy difícil en esas circunstancias conseguirlos por fuera de los Estados Unidos, que además aplicaba restricciones para muchos de ellos.

El desempeño de los principales sectores productivos fue dispar. Mientras que la industria tuvo un crecimiento destacado las actividades rurales permanecieron en términos generales estancadas. En el primer caso, las políticas de ingreso y crediticias comentadas y otras más específicamente industriales provocaron un crecimiento importante de la actividad manufacturera, que alcanzó su máxima participación en el producto en 1947, con más del 24% del total. Este crecimiento es-

tuvo dinamizado tanto por el consumo, dada la política salarial, como por la inversión. Las inversiones en maquinarias, especialmente en la industria textil y metalmecánica, se triplicaron gracias a las importaciones provenientes de los Estados Unidos, compensando de ese modo parcialmente el proceso de descapitalización previo y acompañando el incremento del consumo. No obstante, pese a las definiciones del gobierno en materia industrial la estructura del sector no sufrió importantes modificaciones; más aún la producción de bienes de consumo superó las previsiones de los planes de gobierno y la de insumos básicos quedó muy por detrás, un dato claro de que la evolución industrial no estuvo definida por las políticas específicas hacia el sector sino por la más general de redistribución de ingresos y crediticia escasamente selectiva. Precisamente donde el desempeño de la industria se distanció más de las previsiones oficiales fue en la producción de insumos siderúrgicos y químicos básicos, rubros donde el Estado había asumido un importante papel a través de la DGFM y la DINIE.

El crecimiento del sector se basó en la incorporación masiva de mano de obra, si se considera que el aumento del personal fue mayor al incremento de la potencia instalada en el período. La ocupación industrial se elevó del 21% de la población económicamente activa en 1945 a más

del 29% en 1948. Las industrias livianas, como la textil, por ejemplo, que tuvieron el mayor desarrollo, gozaban de la ventaja de demandar menos capital y tecnología, mientras incorporaban una mayor cantidad de fuerza de trabajo, pero a medida que avanzaba el proceso requerían crecientes importaciones de insumos y maquinarias. Ello se confirma en la composición del comercio exterior, que tuvo un signo fuertemente deficitario puesto que continuó importando insumos y equipos mientras las exportaciones de bienes manufacturados se mantenían en niveles extremadamente bajos. Más temprano que tarde, esta ausencia de integración del sector industrial tendría efectos negativos sobre las cuentas externas.

La industria de alimentos continuó siendo la más importante, secundada por la textil que evidenció un pequeño incremento en su participación respecto de los años de la guerra; la producción de metales y maquinarias (por fuera de los sectores tradicionales) tuvo en el período un mayor dinamismo que los otros rubros y acrecentó escasamente su participación en el total de la producción manufacturera. Así, las empresas productoras de bienes de consumo durables (como SIAM, que producía heladeras y lavarropas) y no durables, tuvieron un importante despliegue como consecuencia de los mayores ingresos, las facilidades crediticias y las posibilidades de acceso

a materias primas y equipos importados a precios convenientes.

La producción agropecuaria, por su parte, tuvo una magra performance en el período; hacia 1948 el sector había disminuido su participación en el total de la riqueza generada en el país. Las inversiones de capital disminuyeron, al igual que la mano de obra. En especial la producción agrícola creció muy poco los dos primeros años para caer en 1948, y la superficie sembrada de los principales cereales continuó con la tendencia decreciente observable desde los años treinta. Sólo algunos cultivos industriales extrapampeanos (como el azúcar, la vid, la yerba, el tabaco, el algodón o los cítricos) tuvieron una tendencia positiva como consecuencia de los cambios en la distribución del ingreso y el avance industrial. También el área sembrada con centeno, cebada y la producción de semillas de girasol se expandió rápidamente para aprovechar el desarrollo de la industria aceitera. Sin embargo estos nuevos productos no pudieron compensar la caída de los cultivos tradicionales y quedaron como rubros menores de la producción agrícola.

Por su parte la producción de carne vacuna se incrementó; pero esa abundante oferta no impactaba en las exportaciones por el aumento del consumo de los sectores populares. Las condiciones relativamente favorables para este producto

explican en parte porque la ganadería creció a costa de la producción cerealera y también los cambios en las formas de explotación del suelo y una relativa desconcentración de la propiedad. De todos modos, solamente aumentó la producción ganadera bovina, en tanto que la porcina y ovina disminuyó; la primera, por la escasez de alimento, y la segunda, por los deprimidos precios de la lana.

El IAPI al fijar precios bajos para los bienes rurales constituyó un fuerte desestímulo a la producción. Al estar la tierra concentrada, el estanciero alquilaba parte de sus tierras a arrendatarios que la destinaban a la producción de cereales, mientras que, si la agricultura no era beneficiosa, se producía un vuelco hacia la cría de ganado, que requería menor trabajo y tierras menos fértiles; en esas circunstancias, los propietarios se negaron a renovar los arrendamientos, en algunos casos vendiendo las tierras y en otros reduciendo la parte arrendada, o se volcaron hacia las cosechas industriales y el forraje. El incremento de los salarios de los trabajadores y los cambios en las prórrogas de los arrendamientos contribuyeron también a ese proceso.

En suma, la evolución de las variables macroeconómicas generales y de la industria en particular revelan que la estrategia inicial del peronismo, dadas las condiciones en las que de-

bía operar, fue exitosa: las políticas expansivas de permanente impulso a la demanda agregada permitieron sostener el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y, en consecuencia, sostener la base social de su proyecto político. El producto bruto creció y las actividades manufactureras lo hicieron a un ritmo aun mayor, mientras se incrementaban las importaciones de insumos y bienes de capital que sustentaban esa expansión. No obstante, los años de bonanza fueron extremadamente fugaces, pese a definir en gran medida aquello que se ha identificado con la “política económica peronista” y reforzar la percepción de que en el período los trabajadores habían gozado de una especie de edad dorada, un imaginario que sigue desplegado hasta el presente. Los nubarrones latentes en el frente externo aparecieron crudamente en el último trimestre de 1948, apenas poco más de dos años después de que Perón asumiera el gobierno.



La economía peronista en la cerrazón 1949-1952

La crisis del comercio exterior

Como destacamos, el panorama del comercio exterior era muy complicado a la salida de la guerra, aun cuando los precios internacionales de las materias primas eran elevados en esa particular coyuntura. En junio de 1947 los Estados Unidos habían lanzado el Plan Marshall con el propósito de facilitar la reconstrucción de la devastada economía europea. El programa incluía ayuda económica y financiera a través de créditos baratos, maquinarias, materias primas y alimentos, especialmente provenientes del país promotor. Al igual que los demás países latinoamericanos, la

Argentina no quedó contemplada dentro de los beneficiados por la Administración de Cooperación Económica que implementaba la colocación de productos agrícolas en Europa.

En el segundo semestre de 1948 se presentaron los primeros síntomas de las modificaciones operadas en los mercados internacionales de materias primas y alimentos. Los países europeos, avanzados en su reconstrucción, se acercaban a los niveles de producción de preguerra, incluido el desarrollo de la producción de alimentos para su propio consumo. Paralelamente intervenían los Estados Unidos en el comercio internacional con considerables excedentes exportables colocados mediante el sistema de préstamos del Plan Marshall, y desplazó a la Argentina de algunos de sus mercados tradicionales. El fenómeno se manifestó en el valor de las exportaciones argentinas, producto fundamentalmente de un descenso de los volúmenes exportados, ya que los precios de las materias primas y alimentos continuaron en alza, con la excepción de los correspondientes a los cereales.

La crisis fue consecuencia también de la fuerte expansión de las importaciones, producto de una industria en dinámico crecimiento, así como del hecho de que gran parte de ellas provenían del área del dólar. A fines de 1948 las reservas de oro eran equivalentes a 150 millones de dólares

(menos de dos meses de importaciones de esa área), los pagos atrasados alcanzaban 200 millones de dólares y los pedidos de importaciones pendientes alcanzaban los 1.500 millones de dólares; mientras, las existencias de productos de exportación se acumulaban en manos del IAPI ante la caída de la demanda externa. Por ejemplo el Instituto había almacenado aceite de lino por una cantidad equivalente a tres años de producción, avena de dos cosechas y considerables cantidades de otros productos agrícolas.

Perón explicaba la situación de esta forma un tiempo después:

“El mundo entero soportaba una crisis de divisas que en nuestro país fue más grave por muchas razones: porque después de una formal promesa fuimos excluidos del Plan Marshall; porque luego de habérsenos asegurado la compra total de nuestras cosechas tuvimos que esperar un año para venderlas; porque perdimos la producción de 1949 (...); porque la libra esterlina inconvertible rompió nuestro antiguo comercio triangular con Inglaterra y Estados Unidos para llevarnos al déficit de nuestros saldos comerciales con Norteamérica, etcétera. ¡Todas causas ajenas absolutamente a nuestra voluntad!”.

La aparición de saldos negativos en la balanza comercial jaqueó el esquema de transferencias de ingresos del sector rural al urbano que el gobierno había impulsado exitosamente en sus primeros años. Se trataba de la primera crisis cuya dinámica respondía a una situación que más tarde se sucedería de manera cíclica en la economía argentina y a la cual se ha denominado *stop and go*. En ese "modelo" económico, estilizado muchos años después y a partir de distintas experiencias de crisis similares a la de 1949, durante la fase de crecimiento del sector industrial se incrementan las importaciones (de insumos y equipos especialmente); éstas requieren una cantidad de divisas superior a las que pueden proveer las exportaciones (disminuidas a su vez por el mayor consumo interno, y sujetas a las variaciones de la demanda y precios internacionales), lo que provoca una balanza comercial desfavorable y una pérdida de reservas. Para resolver ese dilema, la medida más simple y con mayores efectos inmediatos consistía en desencadenar un ajuste recesivo a través de la devaluación de la moneda nacional. El alza del tipo de cambio se transmitía de ese modo a los precios, alentando a los productores rurales y deprimiendo el salario real, al igual que el consumo. La contracción de la demanda interna permitía entonces incrementar la oferta de exportaciones y reducir las importaciones (dado que el sector

industrial entraba en una fase recesiva por el encarecimiento de los insumos importados), cerrando de ese modo la brecha en la balanza comercial y recreando las condiciones para el inicio de una nueva fase expansiva.

Independientemente de las circunstancias específicas que habían desencadenado la aparición de una balanza comercial deficitaria a fines de 1948, la toma de conciencia de los condicionantes estructurales que llevaban a la situación de crisis (la falta de integración del sector industrial y/o la escasa dinámica de las exportaciones) demandaba por parte del gobierno un replanteo en la estrategia de crecimiento, pero los problemas más acuciantes postergaron la planificación del largo plazo en favor de medidas tendientes a reestablecer las cuentas externas en el corto plazo a través de la devaluación. No obstante, como señalamos, el mantenimiento de un tipo de cambio bajo (o, lo que es lo mismo, de una moneda nacional fuerte) era un instrumento central de la política económica inicial del peronismo, y clave para el sostenimiento de los objetivos de doble redistribución del ingreso desde las actividades agropecuarias a las urbanas y desde los empresarios a los sectores populares. Devaluar la moneda no era la alternativa deseada dados los condicionantes y propósitos del gobierno, sin embargo fue la respuesta adoptada. Los tipos múltiples de cambio fueron ajustados.

tados de acuerdo con la depreciación de la libra esterlina de forma tal de alentar las exportaciones y mejorar la situación de los productores agropecuarios. El peso mantuvo la relación anterior respecto de la libra pero se desvalorizó un 30% en relación con el dólar en septiembre de 1949. Para las importaciones las tasas de cambio se establecieron según el grado de industrialización, el volumen de la producción nacional y las necesidades del producto: las de combustibles, materias primas esenciales y artículos de consumo popular se liquidaban con tipos de cambio preferenciales, de forma tal de no perjudicar en demasía a la industria y el salario real. Se iniciaba así, con la crisis, una política más activa de sustitución de importaciones bajo limitaciones cuantitativas y control de cambios. El nuevo sistema beneficiaba especialmente a la importación de máquinas y repuestos y en particular la de equipos agrícolas para cumplir con el programa de mecanización del campo que habían comenzado a desarrollarse desde 1948, cuando era claro que la producción del sector estaba estancada. Se trataba de un cambio en la orientación del gobierno respecto del sector rural (y también del industrial) que sería perdurable hasta el momento de su caída. Ello suponía también una política crediticia favorable para las actividades rurales; así lo expresaba Perón ante los trabajadores del campo en 1949:

“Si no hubiéramos defendido la industria argentina, no hubiéramos desarrollado notables sectores de la misma, (...) dándoles todas las facilidades posibles y ayudándolos con todos los recursos del crédito. De no haber sido así la industria hubiera sucumbido durante esta posguerra (...) Por esta razón en los años 1947, 1948 y 1949, nos hemos ocupado de defenderla y hoy está en marcha y próspera, lo que nos permite dejarla continuar con sus propios medios y disponer de todos esos recursos para aumentar y perfeccionar la producción del agro argentino”.

Un año después el IAPI destacaba en sus memorias el inicio de ese “cambio de rumbo” que implicaba el fin del apoyo decidido al sector industrial como estrategia económica: “El fortalecimiento del sector básico (el agropecuario) constituyó la meta de la segunda etapa gubernamental que se encuentra en pleno desarrollo”.

El IAPI fue reformado permitiendo el ingreso de representantes del agro y del comercio en su directorio y llevó adelante una modificación en la política de precios y de comercialización. El organismo comenzó a subsidiar la exportación ofreciendo precios básicos por encima de los obtenidos en el comercio internacional, mien-

tras el tipo de cambio importador correspondiente a maquinarias y otros insumos que necesitaba el agro se mantenía estable, evitando de ese modo un incremento de los costos. También se dio semilla a los productores a precios subsidiados. Pero el papel del Instituto quedó muy disminuido; a partir de entonces discontinuó la mayor parte de las operaciones de importación y las de exportación dejaron lugar a intermediarios privados (que alcanzaron en 1952 el 40% del total de las exportaciones), especialmente utilizadas para la colocación en el exterior de la producción ganadera mientras se otorgaban préstamos a los frigoríficos a través del IAPI y la banca oficial para afrontar el impacto de la caída del acuerdo con Gran Bretaña y la interrupción de los embarques a ese país.

Perón destacaba la nueva política agraria ante cooperativistas de la provincia de Buenos Aires en 1951:

“Lo que nosotros podemos asegurarles es que cobrarán todo el precio que vale el esfuerzo del trabajo de ustedes. Y les podemos asegurar también que les compraremos todo lo que produzcan, aunque haya exceso de producción, porque en este caso es preferible que se perjudique el Estado y no el productor (...) en Balcarce hubo exceso de producción y hemos

comprado todas las papas: son 150.000 toneladas y no sabemos qué hacer con ellas, pero ya veremos; mientras tanto se las compramos. De manera que ésta es la nueva política”.

Y en la memoria del IAPI de ese año puede leerse:

“Mientras los precios de compra fijados por el gobierno experimentaron un aumento que permitió al agricultor hacer frente al mayor costo de producción y asegurarle una utilidad equitativa, las cotizaciones en el mercado mundial se mantuvieron muy por debajo del nivel de aquéllos, dando origen a que la comercialización de la cosecha arrojara un importante déficit que fue íntegramente soportado por el instituto”.

En rigor, esas pérdidas podían ser solventadas por el organismo sólo en parte y debía recurrir al crédito bancario de las instituciones oficiales (del Banco Industrial, de la provincia de Buenos Aires o de la Nación), o al auxilio directo del BCRA, acumulando un enorme pasivo que se arrastraría hasta la caída del gobierno.

La nueva política respecto de la comercialización de la producción agropecuaria tuvo correlato en las definiciones relacionadas con las formas

de explotación y propiedad en el campo. En efecto, a partir de 1949 los discursos que promovían cambios radicales en el sistema de tenencia de la tierra comenzaron a ser desplazados progresivamente por la urgencia del aumento de la producción de bienes exportables. Ese año marcó el punto máximo de la política de colonización y el inicio de una estrategia discursiva y legislativa mucho más cautelosa y moderada. De todos modos, las prórrogas de los arrendamientos continuaron y sólo se volvió paulatinamente al sistema de libre contratación.

Los terratenientes o la “oligarquía” en el discurso peronista ya no debían ser considerados los principales enemigos de la causa nacional; en su mensaje a los productores rurales en abril de 1949 Perón reconocía ese error inicial: “Algunas veces he cargado un poco la mano sobre el capitalismo al hablar de la explotación de los hombres de trabajo. Nuestro capitalista tiene la culpa, pero poco. El que tiene toda la culpa es el capitalismo internacional”. Pronto el pecado tampoco recaería sobre el capital extranjero al que las circunstancias harían necesario atraer.

La respuesta de la producción agropecuaria no podía ser inmediata. Durante 1949 las importaciones provenientes de los Estados Unidos habían caído a un tercio respecto del año anterior y la Argentina se hallaba en una situación de virtual

cesación de pagos. Para evitar el vaciamiento de las reservas se dispuso un régimen de pagos mensuales de las acreencias comerciales y se obstaculizó la remisión de ganancias por parte de las filiales extranjeras a sus casas matrices. La situación continuó siendo extremadamente crítica y el 1° de mayo de 1950 Perón afirmó: "Me cortaré las manos antes de poner mi firma en el acta de ninguna cosa que signifique un préstamo para mi país". Pero para ese entonces las negociaciones de representantes argentinos en los Estados Unidos estaban muy adelantadas y pocos días después el Eximbank otorgó un crédito por 125 millones de dólares que se destinaron fundamentalmente a pagar obligaciones comerciales adeudadas recibiendo a cambio pagarés de un consorcio de bancos privados y oficiales locales con la garantía del BCRA.

En agosto de 1950 hubo una nueva devaluación con respecto al dólar (entre 25% y 40%) con el propósito de mantener las ventas de lana, cuero y tanino conjuntamente con una simplificación del sistema de cambios; sólo quedaron establecidos un tipo de cambio básico y otro preferencial con el objeto de alentar ciertas exportaciones y favorecer el ingreso de divisas. El tipo preferencial para importaciones se mantuvo sólo para los combustibles. En ese año también se comenzó a aplicar una política más favorable a la entrada de

capitales del exterior; una directiva del BCRA permitía transferir beneficios hasta un máximo del 5% anual del capital a las empresas que se radicasen en el país, una política que sería profundizada tiempo después.

En parte debido a estas medidas, la balanza comercial volvió a tener saldo positivo ese año. De hecho, la reducción de las compras a los Estados Unidos ya iniciada en 1949 y la duplicación de las exportaciones a ese país permitieron mantener un saldo favorable de divisas libres que revirtió el déficit arrojado en las cuentas internacionales. Perón llegó a afirmar frente al Congreso de la Nación que

“en 1948 y 1949 libramos la gran batalla y sopor-
tamos una crisis económica difícil (...) que sólo
pudimos sobrepasar porque la habíamos previs-
to y porque supimos adoptar oportunamente las
medidas necesarias a fin de que sus consecuen-
cias no afectasen substancialmente la economía
del pueblo. Ahora podemos ya afirmar que el
país no tiene problemas económicos”.

Sin embargo, la mejora era el resultado de una situación absolutamente coyuntural, caracterizada por la posibilidad de la guerra en Corea, que finalmente se hizo efectiva en los últimos meses de 1950. En efecto, al año siguiente nuevamente las

cuentas externas mostraron resultados negativos ya que cierta reactivación económica provocó el incremento de las importaciones, y además porque el aumento de los precios de éstas fue mayor que el de los productos de exportación por la situación bélica internacional.

En esas críticas circunstancias resultaba imperioso restaurar la relación comercial con Gran Bretaña y se firmaron una serie de convenios para mejorar el balance de las cuentas bilaterales y obtener mejores precios para las colocaciones de alimentos y para la importación de combustible y otros productos. De todos modos, pese a estos esfuerzos la Argentina debió recurrir a nuevos mercados para comprar equipos industriales iniciando una incipiente diversificación hacia otros países de Europa Occidental y también Oriental. Ello suponía también endeudarse con estos países en tanto era muy difícil colocar los productos de exportación. De hecho, la Argentina, que había sido un país acreedor, a partir de 1949 pasó a ser deudor; Italia y Francia se transformaron en acreedores en 1950 y 1951 y también se ubicaron entre los mayores proveedores, junto con el Reino Unido, los Estados Unidos, Alemania y Brasil.

Pero los males podían ser aún peores. En 1952 el volumen físico de las exportaciones se redujo drásticamente como consecuencia de una fuerte sequía que afectó la producción. Los embarques

al exterior fueron prácticamente la mitad que los del año anterior y en valores tuvieron una caída superior al 30%. En consecuencia las reservas disminuyeron hasta niveles insignificantes. Nada quedaba ya de aquella generosa abundancia inicial que le impedía a Perón caminar por los pasillos repletos de oro del Banco Central, según había sugerido en 1947, y la deuda externa había comenzado a acumularse.

Independientemente de los factores climáticos adversos, la aparición recurrente del signo negativo de la balanza comercial era una clara comprobación de que las condiciones internacionales esperadas no lograban cristalizarse y que era necesario profundizar el "cambio de rumbo" a favor del sector agropecuario y de ese modo ahuyentar, vía mayores saldos exportables, los estrangulamientos a los que se sometía la economía argentina por falta de divisas. Una mayor solvencia en el frente externo permitiría continuar con el sostenimiento de la industria y la política distributiva en niveles aceptables de acuerdo con los objetivos políticos del gobierno.

El problema de la inflación

Pero los problemas no se manifestaban sólo en el frente externo. En efecto, un nuevo dilema ya

presente pero de algún modo latente se sumó a aquellas restricciones a fines de 1948: el incremento de los precios internos. Para ese entonces la inflación superó el 30% anual y quedó claro que el comportamiento de esa variable había dejado de vincularse con la tendencia general de la posguerra a nivel internacional —la influencia del incremento de los precios de importación y exportación—, como aseguraban los funcionarios del gobierno, y que sus raíces debían buscarse también en el funcionamiento del proceso económico interno.

Las causas del fenómeno inflacionario, como siempre ocurre, eran complejas y variadas; entre ellas descollaban la rigidez estructural de las economías en crecimiento y la volatilidad de los precios de las exportaciones de materias primas, que afectaba no sólo a la Argentina sino también a los países vecinos; pero es indudable el peso que tuvieron los efectos monetarios derivados de la reforma financiera gestada en 1946 y la política salarial. En primer lugar, como señalamos, desde la aplicación del sistema, el aumento de los créditos fue siempre mayor al crecimiento de los depósitos, lo que implicaba una expansión del dinero circulante siempre proclive a desatar el proceso inflacionario (inflación de demanda causada por exceso de oferta monetaria). En el trienio 1946-1948 se

había procedido a una expansión deliberada de los medios de pago con el fin de mantener una fluidez monetaria acorde con el financiamiento del sector industrial y de las obras del gobierno, pero esa expansión resultó muy superior al crecimiento de la economía. No obstante, la teoría cuantitativa o monetaria, según la cual los aumentos en la cantidad de dinero llevan a la larga a aumentos en los precios, no contaba con la adhesión de las autoridades económicas argentinas. Predominaba, en cambio, una suerte de teoría del dinero cualitativa o keynesiana, según la cual las expansiones monetarias, siempre y cuando estuvieran bien dirigidas, generaban aumentos en el nivel de actividad económica más que en los precios.

El gobierno juzgaba la inflación como un problema transitorio, derivado de la falta de bienes para cubrir la demanda por las dificultades de incorporación de maquinarias y equipos durante la guerra. En la óptica oficial el creciente proceso inflacionario se solucionaría con la maduración de la política industrial implementada. En agosto de 1947 Miguel Miranda, por entonces presidente del recientemente creado Consejo Económico Nacional, un organismo interministerial a cargo de los asuntos económicos, lo expresaba de esta manera:

“Lo que estamos haciendo frenéticamente en estos momentos es la primera fase; estamos construyendo e instalando bienes de capital, que dan ocupación y trabajo, pero que todavía no producen bienes ni dan renta. Se crea, como es natural, una capacidad de compra en la población, que momentáneamente no puede satisfacerse porque siguen faltando bienes de consumo. Pero tan pronto nuestra industria empiece a producir, se originará una corriente de nuevos bienes de consumo en el mercado, y desaparecerá la causa principal del alza actual de los precios”.

Este planteo abrevaba en los principios keynesianos al considerar que el exceso de demanda no se debía a una expansión monetaria excesiva sino a un proceso de grandes inversiones que aún no había madurado. En cierta medida ello parecía ser cierto en tanto muchos de los proyectos contemplados en el Plan Quinquenal implicaban un largo proceso de gestación; además, en el curso de esos años el importante incremento de la producción equilibró en parte la creciente oferta de moneda. No obstante, cuando la inflación se aceleró a fines de 1948 el gobierno comenzó a introducir medidas que insinuaban su preocupación. Las modificaciones tuvieron como objetivos inmediatos una disminución del circulante y

una reducción de los gastos de capital y los subsidios a las empresas del Estado, reconociendo que el aumento del déficit público no era inocuo en ese proceso. Con todo, persistió elevado el número de empleados estatales y los gastos corrientes también se mantuvieron en niveles altos.

Pero aun cuando era evidente la importancia asignada a la expansión de los medios de pago como una de las causas de la inflación, el gobierno sostenía que el punto neurálgico era el “recalentamiento de la economía”, el excesivo crecimiento que se manifestaba en la escasez de mano de obra. Tan tempranamente como junio de 1948 un analista oficialista consideraba que “la primera etapa de la revolución económica ha sido ya cubierta... cabe proceder al reajuste” encareciendo el dinero y “dejando a salvo aquellas actividades productivas de reconocida importancia social a las que se puede fomentar mediante préstamos especiales”. Significativamente, tan sólo un año después de iniciado el Plan Quinquenal y de considerar que las inversiones todavía no habían madurado se destacaba que la industria ya estaba desarrollada (en demasía) y que la presión del pleno empleo excedía los límites aceptables. La promoción industrial debía ser desactivada; no era conveniente insistir con esa estrategia que únicamente generaría inflación.

Sobre la base de ese diagnóstico se plantearon algunas medidas tendientes a lograr una mejor distribución de los asalariados y se establecieron otras restrictivas para la concesión de nuevos créditos que implicaran una mayor presión sobre el mercado laboral. También fueron suspendidas las obras encaradas por o para la administración pública y se buscó eliminar en forma progresiva las actividades oficiales que no tuvieran un grado de productividad social estimable. Finalmente, el BCRA decidió suspender los préstamos que se consideraban de carácter "especulativo", aquellos que tenían como fin la compra de inmuebles o bienes no involucrados directamente en el proceso productivo y se redujeron créditos destinados al consumo y a la instalación de nuevas empresas. En este último sentido se trataba del reconocimiento de que, en alguna medida, el aprovechamiento de las tasas de interés reales negativas había llevado a muchos empresarios a solicitar esas líneas de crédito sin intenciones de encarar proyectos que condujeran a la ampliación de la capacidad productiva; y parte de esos fondos terminaban, en el mejor de los casos, volcándose al consumo, lo que incrementaba la presión sobre el nivel de precios. Para reforzar los efectos de la reducción de los límites máximos en la extensión de redescuentos y la consecuente reducción en el ritmo de expansión del dinero circulante que es-

taba involucrado en esas medidas, se decidió además elevar la tasa mínima de interés.

Se trataba de políticas de corte ortodoxo y recesivas que se sumaban a las mayores restricciones a las importaciones que paralelamente comenzaban a aplicarse con el fin de atenuar los problemas en el sector externo. Estas disposiciones anunciaban “paños fríos” para la economía y por tanto menores posibilidades de expansión de los negocios.

Las tentativas de cambio en la política económica, y en la política monetaria en particular, fueron acompañadas por la salida del gobierno de Miranda, sobre el que recaían acusaciones de corrupción, y la designación de Alfredo Gómez Morales, doctor en Ciencias Económicas y hasta entonces subsecretario de Comercio, al frente del BCRA. Los tiempos de préstamos generosos de Miranda habían pasado y era necesario tomar un nuevo camino con criterios de mayor racionalización, aunque Perón no dejaba de reconocer la labor clave del “zar de las finanzas” en el diseño de la política económica de los primeros años. Tiempo después Gómez Morales dirá:

“(quería) rectificar una cantidad de cosas que había hecho Miranda, propias del período inicial de él, pero que resultaban difíciles de mantener en un período posterior, Perón creyó

entender que estaba haciendo, implícitamente, una crítica a Miranda. Él me dijo: sí, ya sé que Miranda en algunas cosas chapuceaba bastante, pero, dígame, si yo lo hubiera llamado a usted en 1946 y le hubiera dicho que había que hacer esto, que había que nacionalizar el Banco Central, que había que nacionalizar los depósitos, etc., usted, funcionario de carrera, qué hubiera contestado. Y manifesté: probablemente que no se podía hacer. ¡Ah! Eso me pasó con muchos, Miranda dijo que sí, que se podía hacer, y ése es el mérito de Miranda”.

Una nueva reforma financiera a comienzos de 1949 implicó que esa institución, aun cuando mantenía su misión de regular los medios de pago, perdiera su carácter de ejecutora de la política monetaria y crediticia y quedara junto a los otros bancos oficiales bajo la égida de la Secretaría de Finanzas, creada por ese entonces y transformada en Ministerio poco después con la reforma de la Constitución que cristalizó la “doctrina económica peronista” y permitió la reelección presidencial.

Enmarcada en un “Plan de Acción en materia Económica”, lanzado en julio de 1949, la política monetaria pasaba a tener entre sus objetivos fundamentales el mantenimiento de la estabilidad de precios, y para ello era imprescindible no incurrir en una política expansiva o en todo caso apos-

tar a una mayor selectividad del crédito. Gómez Morales destacaba que la política crediticia debía orientarse hacia la racionalización —una palabra constantemente repetida por el discurso oficial hasta los últimos días de gobierno— de la estructura productiva, dado que los créditos

“tienden visiblemente a facilitar y proteger todo desenvolvimiento útil de nuestro proceso industrial, amenazado últimamente por el incremento de actividades marginales que constituyen verdaderas deformaciones económicas que suelen acompañar a todo proceso de expansión económica (...) En esa forma el Gobierno propende a proteger la industria sana y socialmente provechosa, librándola de una perjudicial restricción indiscriminada de créditos y de la concurrencia malsana, en el mercado interno, de aquellas actividades que le disputan la mano de obra, la materia prima y el poder de compra popular, sin un fin económico o social que lo justifique”.

Según el gobierno las medidas restrictivas encaradas a partir de los últimos meses de 1948 fueron exitosas. Sin embargo, la realidad reflejaba otra situación. La inflación se aceleró durante 1949, debido, entre otras razones, a que la moderación crediticia se cumplió sólo en parte y

en forma muy selectiva para el sector industrial, donde las demandas de flexibilidad propuestas por algunos industriales hallaban eco en el gobierno. Pero además, la necesidad de impulsar la reactivación del sector agrícola condujo a un cambio en la composición de los créditos otorgados a los distintos sectores. En consecuencia entre 1949 y 1951, los préstamos al sector industrial y al sector público se incrementaron poco pero los destinados a los agricultores lo hicieron notablemente. A esto se agregó que, precisamente en 1949, se derribó el obstáculo para el desarrollo de una política monetaria absolutamente independiente, y eventualmente expansiva, al eliminarse el último vestigio de convertibilidad: la cláusula que obligaba al BCRA a respaldar con reservas internacionales por lo menos el 25% de la base monetaria. Ésta fue una medida indeseable sugerida por un conspicuo miembro del grupo Bunge pero determinada por la caída de las reservas y preferible frente a la alternativa de contratación de un empréstito externo.

Puede afirmarse que, hasta septiembre de 1949, se mantuvo la política restrictiva del crédito establecida en los últimos meses de la gestión de Miranda. A partir de aquella fecha las normas fueron más flexibles y se autorizaron ampliaciones en las listas de redescuento destinadas a satisfacer las demandas surgidas de las actividades productivas,

especialmente de las agropecuarias, comerciales y de las empresas de servicios públicos. También continuó una política laxa en materia salarial en parte por el nuevo incremento de los salarios-precios debido a las huelgas de los obreros industriales en octubre y noviembre de ese año. Así, el Banco Industrial, por ejemplo, otorgó sumas significativas a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, a la CADE y a las empresas frigoríficas para el pago de sueldos y aguinaldos. Sólo se mantuvieron las restricciones al crédito para atender actividades consideradas de carácter suntuario o prescindible. Las empresas que no obtenían crédito buscaron como alternativa financiarse a través de la evasión impositiva y del pago diferido de las obligaciones en materia de seguridad social, en particular las pequeñas, sujetas a menores controles.

En suma, las disposiciones restrictivas fueron bastante superfluas en lo que respecta al crédito; la generosa política desplegada hasta ese momento no podía interrumpirse fácilmente mientras se mantuvieran altos los salarios, a menos que se aceptara el enfrentamiento con los sectores productivos, industriales y rurales, costos que el gobierno parecía no estar dispuesto a afrontar. De todos modos, como afirmó Díaz Alejandro, es dudoso que políticas monetarias y salariales más austeras hubiesen podido conseguir la estabilidad

de los precios en un contexto de devaluaciones y cambios en los precios relativos.

Dados estos condicionantes, los intentos estabilizadores y las políticas que acompañaron el recambio de la conducción económica no fueron más allá de una débil disminución de la expansión monetaria. También la leve mejora de las variables económicas en 1950 y la recuperación de saldos positivos en la balanza comercial inhibieron mayores medidas que podían tornarse antipopulares. Sin embargo, la pésima cosecha hacia comienzos de 1952 y la reaparición del déficit comercial que agotaba las últimas reservas de oro y divisas acumuladas reveló la imposibilidad de seguir "manejando la crisis".

La crisis de la Bolsa

Los avatares del sector externo y del proceso inflacionario, sumados al recambio del gabinete en enero de 1949, generaron gran incertidumbre y provocaron un profundo temblor en la Bolsa de Comercio, donde los precios de las acciones se derrumbaron abruptamente; la caída fue inicialmente motivada por el estrepitoso descenso de los precios de las acciones de dos compañías que, vinculadas con Miranda, habían gozado de extraordinarios beneficios cambiarios y crediticios.

Desde los últimos meses de 1948 el IMIM había ensayado una política restrictiva de compras acorde con las nuevas medidas que se estaban aplicando pero con el estallido de la crisis debió modificar sustancialmente esa política y realizar numerosas adquisiciones con el fin de defender las cotizaciones y evitar una debacle mayor. Con esta política el Instituto se hizo cargo de una cartera de valores privados cada vez más importante que incluía una participación destacada en los paquetes accionarios de algunas grandes empresas como La Cantábrica, Sansinena, Gíol, Kraft o Alpargatas. Los funcionarios del IMIM participaban inicialmente de manera franca en los directorios de esas y otras empresas de acuerdo con la tenencia de acciones, pero como esa actitud podía ser "mal interpretada" y considerada "una velada intromisión del Estado en la dirección de las empresas privadas" se decidió designar síndicos y no directores. No obstante, cuando el Estado llegó a tener el paquete accionario mayoritario de alguna firma asumió directamente su control, tal como ocurrió con Industrias Llave o Textil Oeste en los primeros años cincuenta.

De todas maneras, la directiva del Consejo Económico Nacional era que a futuro se procurara disminuir el grado de intervención del Instituto en la compra y venta de acciones, puesto que su actuación demasiado frecuente en la

Bolsa no se consideraba “aconsejable”, reflejando las nuevas orientaciones de la política económica. El gobierno acompañó esa política además con un conjunto de disposiciones destinadas a sanear las prácticas bursátiles y evitar los movimientos especulativos, además de incentivar la inversión a través de medidas impositivas favorables a los tomadores de acciones. En adelante, los accionistas no debían incluir dividendos percibidos ni estaban obligados a consignar en la declaración anual del patrimonio los capitales invertidos en acciones. Tampoco el aumento de patrimonio que surgía de ventas de acciones y títulos estaba sujeto al impuesto a las ganancias eventuales. Estas medidas delineaban el “anonimato” absoluto de los tenedores de acciones de sociedades anónimas y pretendían estimular las inversiones para revertir la inercia negativa que se había apoderado del mercado. Las disposiciones que, al juzgar de los propios actores, hacían de la legislación bursátil una de las “más favorables que existe en el mundo”, constituyeron indudablemente un motivo de peso adicional de estímulo y atracción; incluso para los capitales extranjeros que, en adelante, podían ingresar en forma anónima al país a través de ese mercado. En 1951 Perón declarararía con suficiencia “que ningún país del mundo conserva porcentajes de impuestos tan bajos como los que gravan a los capitales en la República Argentina”.

No obstante, pese a estas medidas y a las ingentes compras del IMIM la brutal crisis bursátil comenzada en enero de 1949 y acentuada durante el transcurso de ese año continuó con particular profundidad en 1950, para prolongarse, al menos, hasta avanzado el año 1952. La actividad del mercado de valores durante este largo período se redujo en forma paulatina a la quinta parte de lo registrado en 1948 y los precios de las acciones habían caído a la mitad, mientras que los inversores prácticamente desaparecieron y las compras quedaron reducidas al IMIM. Es indudable que los tropiezos presentes en el orden macroeconómico y las restricciones crediticias con ánimo antiinflacionario, más allá de los estímulos impositivos, terminaron por frenar cualquier atisbo de recuperación y por deprimir una plaza que tenía en ese contexto enormes dificultades para desarrollarse como un mercado apto para la obtención de capitales por parte de las empresas; una situación que las empujaba a requerir ingentes créditos del sistema bancario oficial.

El plan de ajuste de 1952 y la consolidación de las nuevas ideas

En rigor, las dificultades externas, el proceso inflacionario y el fin del auge bursátil manifiesto

a partir de 1949 daban cuenta de que el ciclo exitoso de los primeros años había culminado y que era necesario proceder a un ajuste del peso relativo de los sectores productivos y del consumo interno. Como vimos, las respuestas supusieron cambios en la política económica pero fueron orientadas por las circunstancias y claramente los funcionarios que tomaban las decisiones lo hicieron de manera básicamente pragmática, al menos entre 1949 y 1951, momento en que Gómez Morales agrupó las nuevas ideas y propuestas en su trabajo *Política económica peronista*, y siempre confiando en que podía reestablecerse una situación favorable a partir de una mejora de las colocaciones de productos agrarios en el mercado internacional. La crisis de 1952 echaría por tierra esas especulaciones y sólo a partir de entonces las nuevas ideas cobrarían mayor cuerpo y encontrarían una base de sustento teórico muy diferente del que había apuntalado las orientaciones económicas iniciales.

Urgido por la precaria salud de Eva Perón, por el levantamiento militar de septiembre de 1951 pero también por implementar un programa económico de ajuste, Perón dispuso que las elecciones presidenciales se realizaran en noviembre, tres meses antes de lo previsto; el triunfo del gobierno alentaba tomar medidas más enfáticas sin mayores costos políticos, al menos en términos inmediatos.

El Plan de Estabilización de febrero de 1952, también conocido como Plan de Emergencia, y una más decidida “vuelta al campo” a partir de entonces habrían de contrastar con la política inicial de expansión monetaria, fiscal y salarial, y de transferencias hacia las actividades manufactureras.

Así lo expresaba el por ese entonces ministro de Hacienda Ramón Cereijo:

“Si bien interesa el aumento de la producción en todos sus órdenes y no se ha de descuidar a la industria de transformación, especialmente en aquellos ramos de más importancia como factores del abastecimiento interno, el plan económico para 1952 atiende de manera especial a la producción agrícola ganadera y a las industrias extractivas (...) Sabemos perfectamente que los productos de la agricultura y de la ganadería son los que nos suministran las divisas necesarias para poder realizar y mantener la transformación industrial y no escapa a nuestras previsiones el hecho de que ningún país puede desarrollar su actividad fabril a costa y con el sacrificio de la producción de su suelo”.

En rigor, el nuevo ordenamiento no representaba una innovación en materia de política económica sino una sistematización y extensión de

las medidas que se venían aplicando desde fines de 1948 y constituiría un primer paso hacia la aplicación de otras de carácter más permanente, que sólo podrían implementarse una vez doblegados los problemas más acuciantes de la coyuntura. De hecho ya en 1947 cuando apenas despuntaba el problema inflacionario un miembro del grupo Bunge había señalado la necesidad de estabilizar las políticas monetarias, incentivar la inversión e incrementar la producción primaria y, paralelamente, congelar los salarios. Esta última medida no fue tomada por el gobierno en momentos en que se descerrajó la crisis de 1949, como vimos, pero sí sería recogida en las nuevas y más críticas circunstancias.

El Plan de Emergencia fue estructurado con el objetivo de resolver los dos problemas económicos cruciales del momento: el estrangulamiento externo, que se producía por la falta de divisas, y el incremento sostenido de los precios, resultante del aumento de los costos salariales y la política expansiva. Las medidas para atacar esos dos frentes estaban combinadas e incluían una mayor producción agropecuaria, la reducción de las importaciones y la austeridad en el consumo, que permitía mayores saldos exportables y también contenía las presiones inflacionarias.

En consecuencia, la restricción monetaria se hizo mucho más fuerte y se aumentó la tasa de

interés con el objetivo de engrosar el ahorro interno y frenar la demanda de créditos. Las tarifas de las empresas públicas se elevaron (por ejemplo las correspondientes a la Corporación de Transportes se duplicaron), aunque de todos modos en términos reales se ubicaron en un 40% por debajo de los valores correspondientes a 1945, y la política fiscal fue claramente restrictiva, alejándose de las prescripciones keynesianas. La contracción de las erogaciones se concentró en los gastos de capital, afectando el programa de obras públicas encarado, pues los gastos corrientes estaban asociados al sostenimiento del empleo público, que era funcional a objetivos prioritarios del gobierno; también se recortó sustancialmente el presupuesto militar. También se incrementó el impuesto a las ventas en el ámbito nacional dando inicio a una política impositiva menos progresiva.

Una Comisión Nacional de Precios y Salarios acentuó el control sobre los precios de los productos a través de campañas que buscaban combatir “el agio y la especulación”, criminalizando a aquellos que aumentaban los precios o acaparaban mercancías en un contexto signado por la escasez de algunos bienes. Por su parte, los salarios fueron congelados por dos años con el propósito de contener la presión sobre los precios y deprimir el consumo (y así alentar mayores saldos exportables y quitar presión sobre los precios internos); en

adelante los aumentos se vincularían con la mayor productividad del trabajo. Se trataba de un cambio trascendente respecto de la generosa política de ingresos de los primeros años, cuando el Estado directamente había determinado o estimulado la recomposición salarial, y de un diagnóstico que enfatizaba en los costos para explicar la inflación.

En su estilo, Perón reseñaba las nuevas circunstancias:

“La economía justicialista establece que de la producción del país se satisface primero la necesidad de sus habitantes y solamente se vende lo que sobra, nada más. Claro que aquí los muchachos, con esa teoría, cada día comen más y consumen más y, como consecuencia, cada día sobra menos. Pero han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años; por eso yo los he dejado que gastaran y que comieran y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran; se hicieran el guardarropa que no tenían, se compraran las cositas que les gustaban, y se divirtieran también (...) pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más”.

Y su esposa Eva, la “abanderada de los humildes”, agregaría poco antes de morir: “El general Perón nos ha expuesto su Plan Económico, nos ha dicho lo que tenemos que hacer. A cada argentino

le toca su parte, grande o pequeña, en la inmensa tarea de consumir menos y de producir más”.

En una serie de atípicas medidas el gobierno impuso la producción de pan con afrecho de maíz y mijo para evitar importar, en esas particulares condiciones, trigo desde los Estados Unidos, que hubiera debido pagarse con los escasos dólares disponibles. Con todo, el IAPI firmó un contrato con ese país para el intercambio de trigo por maíz que fue exportado a Francia por cuenta de los Estados Unidos. También el gobierno dispuso que no se distribuyese en el mercado minorista carne ni se vendiese en los restaurantes un día de la semana, y que el 10% del total de cabezas sacrificadas fuese preservado con el propósito de cumplir los compromisos de exportaciones. Más tarde Perón dirá:

“La gravedad del problema de la carne es terrible... pero es terrible porque comemos demasiada carne. Bien, señores, ¿para qué voy a seguir extendiéndome en este problema? Es suficiente andar por las calles de Buenos Aires para ver que todos son gordos”.

También dejó de servirse café a los empleados públicos, que consumían el 25% de lo que se importaba en ese rubro.

Esta política de extrema austeridad se acompañó con el establecimiento de tipos de cambio

favorables a las exportaciones agropecuarias y restricciones a las importaciones con el propósito claro de superar el déficit de la balanza comercial. Se otorgaron cambios preferenciales a los importadores de maquinarias agrícolas y para algunos productos de exportación tradicionales. También a partir de 1952 se aplicaron tipos de cambios especiales destinados a alentar las exportaciones de tejidos de algodón, productos químicos y electrodomésticos. Pero no hubo una devaluación global que hubiera supuesto una transferencia masiva de ingresos al campo al precio de una recesión mayor en las actividades industriales.

Como la idea era que se estaba frente a una economía recalentada por el "exceso de consumo", el ahorro se ubicó al menos claramente desde 1952 como tema medular en el escenario económico, con la capacidad de cumplir un papel articulador fundamental: por un lado permitía reducir el consumo y de ese modo frenar la presión sobre los precios, además de morigerar los problemas del sector externo al acrecentar los saldos exportables; por el otro, bien dirigido, podía acrecentar la capitalización empresaria, evitando aquella excesiva dependencia del crédito bancario oficial —que contribuía a la escalada de los precios— y haciendo posible prescindir de los capitales extranjeros —que limitarían el margen de acción a la política oficial— con lo cual podían

mantenerse las banderas nacionalistas del discurso peronista. Precisamente, el Plan destacaba que:

“No se concibe que haya un avance substancial en países como el nuestro si no se hace ese esfuerzo de acumulación de ahorro por todas las unidades económicas y familiares del país. En otras épocas los problemas derivados de las diferencias de la balanza de pagos se solucionaban con empréstitos. El camino que ha tomado el país es otro, justamente el contrario. Porque la experiencia ha demostrado que no es saludable apelar a esos artificios de que los ahorros de otros pueblos vengan a solucionar nuestras dificultades financieras por cuanto las inversiones extranjeras (...) en lugar de beneficiosas, resultan perjudiciales”.

La idea global de una “tercera posición” en lo económico subsistía con leves variaciones, de acuerdo con el discurso de Perón en 1952:

“El sistema económico comunista comprime el consumo del pueblo para capitalizar al Estado. El sistema económico capitalista contiene los salarios hasta los límites del hambre y la miseria para capitalizar al reducido grupo de grandes consorcios financieros. El sistema económico justicialista quiere salarios justos, quiere que el pueblo consuma todo lo que necesite para vivir

bien, pero quiere también que ahorre un poco para que cada familia argentina se capitalice”.

La consigna económica del momento era aumento de la producción, austeridad en el consumo y fomento del ahorro. Esta modificación de la política económica inicial encontró algún sustento en las teorías monetarias de la supercapitalización, cuyos modelos del ciclo económico ofrecían un marco de análisis más apropiado para explicar la crisis argentina de 1949-1952 que las teorías del subconsumo, otrorapreciadas por los ideólogos cercanos al gobierno. La introducción de estas teorías como hipótesis para la interpretación de la crisis que sufría la economía peronista fue realizada por Pedro Bonanni, hasta entonces al frente de la Caja Nacional de Ahorro, luego de lanzado el plan de ajuste de 1952; se trataba de una velada crítica a la dispendiosa política económica inicial y a sus fundamentos. De acuerdo con estas teorías el agotamiento de las fases expansivas provenía de la excesiva inversión en bienes de capital, alentada por una política monetaria y crediticia demasiado laxa. La formación de capital por encima de las posibilidades reales de financiación, dadas por el nivel de ahorro, derivaba necesariamente en situaciones críticas que se expresaban en la escasez de bienes de consumo. En la medida en que las nuevas inversiones no eran acompañadas por la formación de ahorro, el proce-

so de capitalización de la economía no estaba respaldado y tarde o temprano la tendencia positiva se revertía: el dinero barato aportado por el sistema financiero se transformaba en dinero inflacionario, los salarios no podían seguir el pulso de los precios y, finalmente, el aumento de la tasa de interés y la restricción del crédito aparecían como únicas salidas a la espiral inflacionaria. En ese proceso la inflación tenía una significación especial, pues aparecía como el síntoma característico del agotamiento de la fase de expansión a la vez que constituía el mecanismo de ajuste por el cual las cargas del proceso de capitalización recaían sobre los consumidores.

Aunque la crisis de 1949-1952 estuvo regulada por la dinámica del sector externo, y la sobreinversión en bienes de capital no parecía ser un rasgo de la evolución económica durante el primer gobierno peronista, las tesis sobre la escasez de bienes de consumo y los efectos contraproducentes de la excesiva expansión monetaria sí parecían tener asidero para explicar la crisis, al menos en su manifestación interna. Esas tesis resultaron propicias para la nueva conducción económica peronista encabezada por Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido y Pedro Bonanni, quienes al frente del Ministerio de Asuntos Económicos, creado en junio de 1952, de Finanzas y de Hacienda —respectivamente— desecharon aquellas teorías del subconsumo que habían dado fundamento a los lineamientos económicos iniciales

y llevaron adelante la política de ajuste a fines de los años cuarenta y en los primeros cincuenta.

La crisis económica y los sectores productivos

Como resultado de las restricciones del sector externo y de las políticas implementadas, el desempeño económico del período 1949-1952 se resintió fuertemente. El producto nacional tuvo signo negativo en 1949, creció poco en 1950 y 1951 y cayó fuertemente en 1952, redondeando un promedio negativo superior al 3% para todo el período. En 1952 el consumo era inferior al registrado en 1948 y la inversión había caído aun más significativamente; sólo la inversión en vivienda mostró una tendencia creciente. Tanto las exportaciones como las importaciones descendieron durante esta etapa crítica y la balanza comercial arrojó déficit todos los años con la excepción de 1950, aunque los saldos positivos fueron en esa oportunidad exiguos.

El gasto público también fue descendente en estos años, muy por debajo de los niveles registrados en la etapa anterior, alcanzando un déficit fiscal mínimo en 1952 del 2% del PBI. Los salarios reales cayeron un 20% en el período y se ubicaron en niveles similares a los de 1947 hacia el final de la etapa; ello fue producto de la persistente inflación durante estos años, que alcanzó niveles cercanos al 40% en

1951. De todos modos, la participación de los asalariados en el total del ingreso nacional se mantuvo en torno del 50% que se había alcanzado al final del período de auge de la economía peronista.

En el agro, la complicada situación ya presente en la etapa anterior se agravó por las fuertes sequías que afectaron la producción en 1949-1950 y 1951-1952, cuando llegó a cosecharse menos de la mitad de la superficie sembrada, ya de por sí disminuida, una de las cifras más bajas de la historia agrícola del país. También la ganadería sufrió fuertemente estos avatares por la pérdida de las pasturas y de los cultivos forrajeros que afectaron la parición, el engorde y los envíos al exterior. Hacia 1952 el producto de la agricultura había caído un 30% respecto de las cifras de 1948. Por su parte, el porcentaje de trabajadores empleados en el sector continuó cayendo y se ubicó alrededor del 25% en 1952, diez puntos por debajo de los valores de 1945.

El sector industrial tuvo un muy magro crecimiento, a una tasa inferior al 1% anual; hacia 1952 la producción manufacturera era inferior a la registrada en 1948 mientras que la ocupación industrial también había declinado, trasladándose a sectores vinculados con la construcción y los servicios; en 1950 había menos obreros industriales que en 1946. Las actividades más dinámicas resultaron aquellas relacionadas con la produc-

ción de maquinarias y artefactos eléctricos, pero también las textiles continuaron en un sendero positivo. En ese relativo estancamiento fabril pesó la falta de demanda interna, la caída del consumo, y también del cambio de la estructura de precios relativos que elevó el costo de los insumos importados y del combustible afectando a los establecimientos industriales.

La inversión en el sector, especialmente de maquinarias, decayó fuertemente en 1949 y continuó hundiéndose, aunque más levemente, en los años siguientes. En parte, ello era consecuencia de la insuficiencia de divisas y de la caída del mercado interno, que no estimulaba la incorporación de nuevos equipos, pero también de la política crediticia restrictiva y la desaparición del mercado de valores como alternativa para la capitalización de las empresas. El agravamiento de la situación externa supuso una menor importación de maquinarias —salvo de máquinas agrícolas, por los permisos especiales—, que no recuperaría ya los altos valores del período anterior. Por otro lado, como gran parte de la inversión previa se había dirigido hacia las actividades textiles y metalúrgicas livianas, existía una saturación en esos sectores que tornaba innecesaria en esas condiciones una mayor inversión fija en el conjunto en tanto no se recuperara la actividad económica o se dinamizaran otros rubros de producción de escaso

desarrollo, como la producción de maquinarias y de insumos básicos que abrieran una fase de industrialización más compleja.



¿Hacia una nueva alborada? La recuperación económica entre 1953 y 1955

Consolidación y límites de la nueva política económica

El plan de austeridad lanzado a comienzos de 1952 fue efectivo en el corto plazo y el aumento de precios bajó drásticamente a partir de 1953, año en que retornó además el signo positivo de la balanza comercial. Una vez superadas las instancias más agudas de la crisis comenzaron a perfilarse lineamientos de más largo plazo en la nueva política económica con el objetivo de recuperar el crecimiento con equilibrio externo. La posibilidad ya ensayada de impulsar las exportaciones tradicionales se profundizó. Por un lado, se crea-

ron el Instituto Nacional de Carnes y el de Granos y Elevadores con el fin de regular y promover las exportaciones aunque entrarían en funciones tiempo después; mientras, el IAPI mantenía la no intervención en la comercialización de algunos productos y mejoraba los precios que pagaba a los productores con el propósito de expandir el área sembrada. Esta política tuvo como consecuencia que el instituto incurriera en gruesas pérdidas que eran sostenidas con créditos bancarios de instituciones oficiales.

Por otro lado, la política crediticia se orientaría ahora decididamente a promover las actividades agropecuarias y ya no el sector industrial. En palabras de Perón hacia 1953:

“Solamente podía salvarse (la industria) empleando, en masa, el crédito para salvar y consolidar bien los sectores amenazados de derumbe (...) Con el Primer Plan Quinquenal terminó esa acción. Y como seguimos sosteniendo el mismo principio del empleo en masa del crédito para consolidar la actividad económica y no prolongar una agonía, ahora hemos lanzado al campo, con la misma idea, el crédito en masa, para levantar el campo y darle lo que se le ha privado durante tantos años”.

No obstante, esta política era temeraria y contradictoria con otras definiciones, en tanto podía provocar presiones inflacionarias. En consecuencia, una mejor alternativa era que la mayor oferta de productos agrícolas proviniese de un incremento de la productividad del agro a través de la incorporación de maquinaria. Una serie de tempranas medidas permitió una mayor asignación de divisas en el mercado de cambio que se acompañaron con tratados comerciales internacionales para la compra de maquinaria agrícola, evidenciando la escasa introducción de ese tipo de bienes en el período anterior. En este sentido, la política del gobierno estimuló el ingreso de esos equipos, pero esta estrategia continuaba presionando sobre las exiguas divisas disponibles. Ya a fines de 1951 se había lanzado un ambicioso programa para desarrollar la fabricación local de diversos tipos de implementos agrícolas y cosechadoras a través de permisos de importación de materias primas y créditos a largo plazo para la expansión de un centenar de establecimientos industriales; de ese modo el despliegue de la producción agropecuaria se anudaba al impulso de sectores industriales específicos con mayor complejidad técnica. No obstante, el desarrollo de esta producción significaba seguir abriendo el grifo de los créditos al sector industrial, si bien ahora selectivamente, lo cual impedía mantener los propósitos restrictivos

de la política monetaria. Finalmente, la política económica también promovió inversiones de capital extranjero en el sector, especialmente en la producción de tractores. Esta iniciativa cobraría forma a fines de 1953, cuando el Ministerio de Industria llamó a una licitación pública para la instalación de fábricas de tractores y, además, se lograron acuerdos con fábricas europeas.

Aparte del mayor dinamismo que se pretendió otorgar a la producción rural, también el gobierno impulsó el desarrollo de las industrias de base y pesadas como una forma de superar de manera consistente el dilema del estrangulamiento del sector externo, no ya por la vía de acrecentar las exportaciones sino de reducir las importaciones. La idea de avanzar en la integración hacia atrás del sector industrial, generando capacidad de producir sus propias máquinas e insumos, fue la lógica consecuencia de la insuficiencia de divisas más que de los objetivos iniciales de la política industrial peronista, que muy escasamente había alentado ese derrotero. Pero esta estrategia conllevaba un problema de difícil resolución: las actividades más complejas eran a su vez intensivas en capital y no era recomendable financiarlas a través de los créditos del sector público. De hecho, el Banco Industrial continuaba aplicando la política restrictiva definida en los años anteriores con el fin de apuntalar la evolución normal de los

negocios de las empresas manufactureras y no su expansión. Frente a la imposibilidad de estructurar esa política a través de los recursos del agro —que, por el contrario, había que alentar— y del crédito estatal —cuyos efectos inflacionarios habían dejado marca—, era necesario contar con un importante nivel de ahorro.

Las medidas se orientaron a estimular y buscar la mejor manera de canalizar el ahorro interno; la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP) y el Mercado de Valores eran los ámbitos privilegiados para esta tarea. Desde esa entidad se impulsaron agresivas campañas de propaganda de apoyo al Plan Económico de 1952 con lemas como “Produzca más... y AHORRE” o “No desperdicie, AHORRE el sobrante”. Esta acción de fomento se desplegó en actividades que iban desde ediciones de revistas y libros sobre el tema a charlas formales e informales en escuelas, sindicatos y fábricas, además de la realización de campañas de cine y radio. Los programas de difusión e incentivo del ahorro se multiplicaron y el papel de la CNAP fue magnificado desde el gobierno por la correspondencia de su función con los objetivos globales trazados. Las enérgicas cruzadas y la mejora de las tasas de interés, aun cuando continuaron siendo negativas, provocaron un incremento de los depósitos en esa institución, si bien no en el conjunto del sistema financiero que acusaba el retroceso de los ingresos.

En su momento Perón había señalado: “A nosotros nos interesa más la capitalización de la economía argentina por medio del ahorro familiar que la capitalización de las grandes empresas”, pero el impulso a las industrias de base, trazado en el plan de gobierno, hacía indispensable incentivar un proceso de capitalización, en particular de las grandes firmas. La otrora difundida consigna “combatiendo al capital” dejó de ser usada en los círculos oficiales.

Por su parte, el mercado de valores tuvo una importante recuperación a partir de 1953 y permitió la colocación de nuevas emisiones de capital de empresas industriales pero la alternativa de generar el ahorro suficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento del sector industrial tenía límites precisos. Además, independientemente de los beneficios de estimular el ahorro interno, el problema fundamental para la capitalización de la economía argentina se vinculaba con las dificultades en la obtención de las divisas necesarias para importar maquinarias y equipos. Las empresas industriales tenían muy buenas ganancias en el período pero no podían convertir esas ganancias en divisas que les permitieran importar los equipos necesarios para modernizar e incrementar la producción.

En otras palabras, no sólo era un problema de insuficiencia de capital sino de divisas, derivada de

las tensiones en el sector externo cada vez que la industria iniciaba un proceso de crecimiento y por la baja respuesta de la actividad agropecuaria para incrementar los saldos exportables. Estos condicionamientos permiten interpretar con mayor nitidez el incentivo a la inversión extranjera, como necesidad imperiosa para viabilizar la continuidad del proceso de industrialización y en definitiva para garantizar el crecimiento económico y los objetivos político-sociales en el largo plazo.

La escasez de divisas y capitales imposibilitaba cumplir con los demorados programas de infraestructura e industriales del gobierno. Los industriales, castigados por las dificultades para abastecerse de insumos, alentaban ahora la decisión de desarrollar la industria de base; pero el mismo dilema de falta de capital que afectaba otros proyectos industriales del Estado también redujo las posibilidades de impulsar la instalación de la acería bajo control estatal SOMISA. Los aportes del Estado se reactivaron a partir de 1952, pero recién serían significativos en moneda nacional a partir de 1954, luego de la firma de un acuerdo con el Eximbank; ese acuerdo estaba destinado a garantizar las inversiones necesarias en dólares pero finalmente no prosperó hasta después del derrocamiento del gobierno peronista.

A partir de la crisis del sector externo, la DGFM abandonó los proyectos más autárqui-

cos en pos de la “defensa nacional” y cubrir la demanda de los organismos estatales. Como ha notado Belini, a partir de 1951 las fábricas militares, reconvertidas hacia la producción de motores eléctricos, discos para arados o máquinas de coser, comenzaron a volcar al mercado la mayor parte de su producción, con el agravante de que competían con productores privados en varios rubros. Tampoco pudieron concretarse los proyectos de DINIE de fabricación de alcohol anhidro, soda solvay y aluminio; en muchos casos no sólo por las dificultades para financiarlos sino también por la oposición de los industriales locales que recelaban de la intervención de la competencia estatal, en aquellos rubros que podían desarrollarse por medio del capital privado, como ocurrió con la producción de soda cáustica o de cemento. La presión empresaria fue también el motivo que frustró los proyectos de DINIE de fabricar motores diesel y televisores. Poco después el organismo iniciaría la devolución de las marcas y algunos acercamientos con los dueños originarios de las empresas para reintegrarlas a su dominio.

No obstante estos fracasos y la consolidación de la idea de que el Estado debía moderar su intervención, en 1952 se creó en Córdoba la empresa estatal Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), sobre la base del Instituto Aerotécnico, la antigua Fábrica Militar de Avio-

nes que había logrado desarrollar un prototipo de avión a reacción (el Pulqui II) con relativo éxito en 1951 y que luego sería abandonado. La creación de una nueva empresa estatal no se ajustaba a la redefinición de lineamientos que se gestaba por ese entonces sino que estaba principalmente definida por las urgencias del sector externo y la imposibilidad de acceder a capitales foráneos al menos en un primer momento; su propósito era comenzar a producir tractores, utilitarios, automotores y otros bienes industriales que escaseaban en el orden local y que consumían una parte importante de las exiguas divisas disponibles, planes que habían sido desarrollados años atrás por la DGFM pero que no se habían concretado. Luego podrían entregarse esas plantas una vez en marcha al capital privado. Se adquirieron licencias para fabricar en el país automóviles bajo modelos europeos y se desarrollaron nuevos como el Justicialista, el sedán Institec, el utilitario Rastrojero o la motocicleta Puma. Especialmente la producción de tractores era alentada en ese contexto dadas las necesidades de incrementar la productividad del agro y lograr mayores saldos exportables; para ello se desarrolló el Pampa, copiado de un tractor alemán de uso difundido en las explotaciones rurales locales. De todos modos, estos emprendimientos, ya sea por deficiencias técnicas, la escasez de proveedores adecuados o fallas propias del proceso

productivo sólo estaban en condiciones de suplir una porción menor de las necesidades del mercado interno.

Un Plan Quinquenal para resolver el desequilibrio externo

Concluido formalmente el plazo del Primer Plan Quinquenal en 1951 el gobierno decidió lanzar un segundo programa que debió retrasarse en su aplicación hasta 1953 por la política de estabilización y ajuste fiscal. El Segundo Plan Quinquenal tenía propósitos muy diferentes al primero, dados la crisis del sector externo y el estancamiento de la producción agropecuaria e industrial en los años previos, además de precisar más ajustadamente las metas de producción y de inversión.

El objetivo principal de este segundo programa consistía no en evitar la crisis de la industria que sobrevendría por la recuperación del comercio internacional, como buscaba el primero, sino en resolver la crisis estructural del sector externo de manera compatible con el sostenimiento de una política de redistribución de ingresos y la "justicia social". Ello implicaba asignar un peso diferente al agro y a la industria respecto del que se había promovido en la

primera época. Años después Gómez Morales afirmarí­a que

“nosotros mismos hicimos la autocrítica del Primer Plan Quinquenal de gobierno y podemos afirmar, sin que nadie pueda seriamente desmentirnos, que en el Segundo Plan Quinquenal, que abarcaba el período 1952-1957, las inversiones previstas y el desarrollo de las distintas actividades fueron también reajustadas de modo que quedaba asegurada una evolución armónica de los distintos sectores que componen la economía nacional”.

El plan estaba en línea con los estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hacia 1953, que explicaban las causas de los desequilibrios que se producían en el sector externo, como los que habían afectado a la Argentina entre 1949 y 1952: además de la tendencia decreciente de la demanda de productos primarios por parte de los países industrializados y del deterioro de los términos del intercambio, el aumento de la demanda de las importaciones en los países poco desarrollados exigía importar apreciables cantidades de bienes de capital mientras que el aumento del ingreso *per cápita* aumentaba la demanda de bienes de consumo importados.

Para resolver ese dilema el Segundo Plan Quin-

quenal priorizaba en principio el incremento de la producción agrícola-ganadera, esto es una propuesta en consonancia con la política de "cambio de rumbo" ensayada desde 1949, y que de hecho recogía y profundizaba varias de las medidas anteriores. El aumento de las exportaciones tradicionales se obtendría a través de un tipo de cambio más favorable y del incremento del número de productos que podían negociarse en el mercado libre sin la intervención del IAPI; en el caso del comercio de granos la idea era que este instituto fuera reemplazado por cooperativas agrícolas y de hecho éstas alcanzarían a comercializar más del 60% de la exportación de cereales al final del período. Se trataba claramente de una concepción diferente del papel que el Estado debía asumir en las nuevas condiciones. En palabras de Antonio Cafiero, ministro de Comercio Exterior desde 1952: "Yo creía que había que desestatizar algunas actividades, pero no dejándolas libradas al mercado, sino formando cooperativas". También una modificación del impuesto a los réditos (que pasaba a determinarse en función de la productividad media del predio y no de la renta real) pretendía estimular a los productores más eficientes. Paralelamente se fijaron precios básicos para los productos del campo y se inició un plan de distribución y almacenamiento a granel de las cosechas que, conjuntamente con los créditos de fomento, los programas de mecanización del

agro y la organización del sistema de investigación y del servicio nacional de sanidad agropecuaria, estaban destinados a incrementar la rentabilidad y productividad del sector.

Rescatando las bondades para el agro de ese Plan dirá más tarde la Sociedad Rural:

“El campo ha gozado de amplios y liberales créditos en los bancos oficiales; se han mantenido los precios de los frutos y productos no obstante la notable baja registrada en los mercados consumidores del exterior; se han tomado medidas para la agilización de las normas sobre comercialización de las cosechas y los ganados; se ha dado injerencia en los negocios públicos a entidades representativas de la producción (...) y se ha ido afirmando la colaboración recíproca de intereses económicos encontrados, bajo la atenta vigilancia estatal”.

Este beneplácito con las políticas, sin embargo, no lograría ocultar su oposición política al gobierno gestada en los primeros años, que consideraban de oprobio.

En paralelo a la profundización de las medidas favorables al agro con el propósito de incrementar los saldos exportables, el nuevo plan del gobierno precisó una política industrial dirigida básicamente a limitar las importaciones a través

de una mayor integración del sector industrial. El Estado mantenía un papel importante y en el Plan puede leerse que la actividad industrial del país “será conducida por el Estado, con la cooperación de las organizaciones interesadas, cuando corresponda, con el fin de lograr la autarquía en la producción esencial para la economía social y la defensa del país”. Pero el sector público las impulsaría sólo “cuando excedan las posibilidades de la industria privada” o “carezcan de interés para las mismas” (tal como había sido poco antes el caso del IAME) y cuando fuese “esencial para la defensa” (como ocurrió en 1953 con la creación de los Astilleros y Fábricas Navales del Estado, AFNE).

La política de nacionalizaciones del gobierno había tenido fin en 1949, aun cuando quedaron varias situaciones pendientes; en su mensaje al Congreso ese año Perón manifestó la intención de no continuar con las expropiaciones y su voluntad de llegar a acuerdos extrajudiciales con las empresas extranjeras, reconociendo los reclamos de muchas de ellas. En mayo de 1953, para despejar dudas de que el Estado asumiría un nuevo papel y no competiría con el sector privado, Perón declaraba incluso su deseo de privatizar aquellas industrias que estaban bajo su control:

“El Estado ha de estar para ayudar a las empresas privadas (...) la industria es una empresa privada, el Estado no tiene ningún interés y tan pronto las empresas estatales actuales tomadas en estado de antieconomía puedan ser devueltas a la actividad privada, el Estado tendrá un gran placer en desprenderse de todas esas empresas... Nosotros somos gobierno, no industriales... Nosotros no queremos industrias porque nos dan mucha pérdida y quizás a ustedes les puedan dar ganancia. En esto vamos a estar muy de acuerdo”.

Esta idea estaba en línea con el pensamiento que había incorporado en Italia en tiempos de Mussolini y que permaneció recóndito en los años de la exigida avanzada inicial. De hecho el propio *Duce* se refería al IRI como una clínica (*convalescenziario*) destinada a reestablecer transitoriamente la salud de las empresas privadas con dificultades pero la idea era desprenderse cuanto antes de esas empresas nacionalizadas, del mismo modo que lo expresaba Perón ahora.

El retiro de la participación del Estado en el sector industrial pretendía eliminar la imagen “estatista” que el gobierno se había ganado con la política de nacionalizaciones y era un claro guiño a los industriales; con ello el gobierno buscaba además equilibrar la capacidad de negociación de los

empresarios, consciente de que era necesario recuperar la inversión y la iniciativa privada en el nuevo contexto económico. En este sentido, el apoyo a la recién creada Confederación General Económica (CGE), que agrupaba mayormente a los empresarios del interior, era imprescindible para recuperar el mecanismo corporativo de la acción empresaria que había sido desestimado desde la intervención de la Unión Industrial Argentina en 1946. También se impulsó la organización de cooperativas empresarias encabezadas por los principales dirigentes para la compra mancomunada de insumos y maquinarias en el exterior.

Aun así, en 1953 fueron nacionalizadas las empresas industriales, agrícolas y financieras que habían pertenecido al grupo Bemberg, si bien se trataba en este caso de un proceso judicial engorroso iniciado mucho antes. El gobierno había retirado la personería jurídica de las sociedades del grupo en 1948 e iniciado la liquidación de las empresas, algunas de ellas de gran importancia en la producción de cerveza o la industria textil. Sin embargo, el proceso se demoró y en junio de 1952 se decidió adquirir el conjunto de las empresas a través de la DINIE, pero significativamente no fueron incorporadas a ese organismo sino que se creó una nueva empresa dependiente del Ministerio de Hacienda; poco después Perón propondría la privatización de las firmas y ejemplificaría

con las ex empresas del grupo la idea de que el Estado no compitiese con la industria privada. El proceso se inició con las fábricas de cerveza y con una empresa yerbatera que fueron entregadas a cooperativas sindicales, pero la privatización del resto del grupo quedó trunca con el golpe militar de 1955. También el gobierno de Mendoza tomó el control de la empresa Bodegas y Viñedos Giol a partir de 1954 como consecuencia de un largo proceso de intentos frustrados de regulación del mercado vitivinícola y el gobierno de Tucumán se había hecho ya cargo del ingenio Esperanza cuando se declaró en quiebra en 1949. Pero más allá de estos casos de "estatizaciones" era indudable que se trataba de experiencias aisladas dentro de una clara política tendiente a morigerar la intervención y de retiro de la actividad productiva, que se completaba con un intento de reorganizar y reducir los costos operativos de las empresas públicas, tal como se verificó en el caso de las empresas de transportes ferroviarias, de aeronavegación, fluviales, marítimas y de automotores que fueron integradas en una mega compañía pública, la Empresa Nacional de Transportes en marzo de 1952.

Con su importancia, las prioridades industriales se hallaban subordinadas a los objetivos económico-sociales que enfatizaban la producción energética y la mecanización y el perfec-

cionamiento de las actividades agropecuarias. Los objetivos generales en el sector también mencionaban la racionalización de la producción y la "productividad" del trabajo y del capital. El Plan establecía el siguiente orden de prioridades: siderurgia, metalurgia, aluminio, química y mecánica. En consecuencia, las actividades vinculadas con la producción de alimentos y textiles quedaban relegadas en función de la búsqueda de una mayor integración del sector industrial. El Plan colocó en un primer lugar a la producción siderúrgica, reconocida como eje de la política industrial, pero como destacamos, poco se pudo avanzar en ese sentido. Las previsiones respecto de la producción de metales y otros insumos básicos eran extremadamente optimistas. La producción de níquel, cadmio, cromo y otros metales destinados a la fabricación de aceros especiales sería estimulada a través de empresas privadas y otros como el cobre y el aluminio quedaban en manos de la DGFM y otros organismos estatales, aunque también allí se preveía la participación del sector privado.

Finalmente el Plan establecía metas ambiciosas en infraestructura especialmente en lo que se refiere a proyectos para incrementar la capacidad de producción de energía. Entre ellos se incluían la construcción de un oleoducto entre Salta y San Lorenzo y otro entre Plaza Huincul y Bahía Blanca, la instalación y ampliación de des-

tilerías y la incorporación de buques petroleros. La producción de gas se incrementaría un 140% a través de la finalización de las instalaciones del gasoducto Presidente Perón y de la construcción del gasoducto Campo Durán-Buenos Aires. Se preveía incrementar la producción de carbón mineral de Río Turbio más de un 2000% y construir un puerto carbonero en Río Gallegos. Asimismo, se completaría la construcción de varias centrales hidroeléctricas y térmicas.

El cumplimiento de estas obras y proyectos exigía un gran esfuerzo de financiación por parte del sector público. Los recursos provendrían principalmente de "ahorros reales" mediante la colocación de títulos públicos y en menor medida del crédito bancario. Pero de todos modos se temía el incremento del gasto sin un respaldo genuino. De hecho el plan sostenía que la política crediticia estaría destinada a "satisfacer racionalmente la necesidad de la economía social de país, sin perjuicio del poder adquisitivo de la moneda y del equilibrio general de la política económica"; no había muchas posibilidades de acudir al recurso de una política monetaria y fiscal expansiva. Por esta razón, en vista de la magnitud de las inversiones necesarias, el desarrollo de las industrias de base requería una participación significativa de capitales privados locales y también del exterior dada la insuficiencia de divisas, aun cuando

hubiera ahorro nacional suficiente, para comprar equipos y maquinarias.

El gobierno decidió entonces acudir a la ayuda del hasta entonces despreciado “frío e inhumano” capital extranjero. En efecto, con la sanción de la ley de inversiones extranjeras en agosto de 1953, el cambio de la política económica quedó plenamente cristalizado, pues la nueva orientación, si bien no contrastaba decididamente con las políticas iniciales, sí resultaba difícil de conjugar con los discursos previos y la declamada “independencia económica” que había declarado la nueva constitución sancionada en marzo de 1949.

En rigor, no era una política novedosa; no se trataba tanto de un cambio de la orientación que el gobierno había mantenido respecto del capital extranjero, más allá del discurso. En 1948 se había conformado una Comisión Nacional de Radicación de Industrias con el propósito de “promover selectivamente la radicación en el país de industrias completas”; a través de esta política se habían instalado unas setenta empresas, en su mayoría pequeñas, provenientes de Europa. Con todo, el rechazo al capital extranjero predominante hasta entonces era marginado; desde 1949 los terratenientes habían dejado de ser los enemigos y se los había reemplazado por el capital extranjero; ahora también esos capitales dejaban de ser “inhumanos” si se incorporaban al aparato productivo

nacional. Así lo expresaba Pedro Bonanni en las nuevas circunstancias:

“Dentro de la acción gubernamental se destaca la tendencia a favorecer la formación del ahorro y del capital no sólo por parte de las empresas, sino también del pueblo trabajador, y a complementar el capital nacional con la radicación de capitales extranjeros. Bien entendido que debe tratarse de capitales que se sometan a las leyes de la República con miras a desarrollar actividades de interés nacional y promover el desenvolvimiento de nuestra economía y no para expoliarla con designios imperialistas”.

Las necesidades económicas y el entramado de relaciones amistosas que, principalmente con los Estados Unidos, se estaba tejiendo ameritaban una mayor coordinación de la política frente a los inversores foráneos.

La nueva ley beneficiaba a los capitales extranjeros que se dirigiesen a la industria y a la minería, ya sea través de la instalación de nuevas plantas o en asociación con las ya existentes. Las ventajas más importantes consistían en la posibilidad de remitir las utilidades a partir del segundo año de radicación por un equivalente al 8% anual del capital, una pauta que superaba holgadamente

lo permitido hasta entonces. Luego de diez años podía incluso repatriarse parte de las inversiones realizadas. Significativamente no se establecieron pautas explícitas respecto de las áreas que se pretendía promover con esta ley, sólo se expresaba como objetivo que la inversión contribuyese a la “realización del desarrollo económico previsto en los planes de gobierno, traduciéndose directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas”, con lo que quedaba muy claro que la política industrial y de inversiones mantenía ese objetivo expreso de resolver los problemas del sector externo. Y de hecho, las inversiones extranjeras, si bien poco numerosas, en parte por el escaso tiempo en que estuvo en vigencia la normativa hasta que se produjo la caída del gobierno, se concentraron en actividades que insumían una parte importante de las divisas disponibles y permitían una mayor integración del sector industrial especialmente en el área metalmecánica y química.

Catorce empresas industriales, en su mayoría estadounidenses, se radicaron en el país bajo el amparo de la nueva ley, entre ellas las químicas Merck y Monsanto, y otras alemanas, como Siemens y Bayer, reingresaron luego de haber sido expropiadas durante la guerra. Entre las inversiones autorizadas más importantes se encontraban las correspondientes a las empresas productoras

de tractores: las de las alemanas Hanomag, Deutz y Fahr y especialmente la de FIAT. En 1954 la empresa italiana, que ya importaba tractores desde 1951, ganó una licitación convocada por IAME para, en asociación con esa empresa estatal y con fuerte apoyo crediticio oficial, comenzar la producción en Córdoba. Estas empresas contaban, además, con la posibilidad de importar hasta el 90% del valor del tractor en 1955 con la obligación de incrementar en un mediano plazo la utilización de componentes locales. Aunque el grueso de la producción hasta 1955 continuó en manos del IAME, las empresas extranjeras pronto llegarían a cubrir una porción significativa de la demanda local.

Otra inversión importante fue la de la automotriz Mercedes Benz que, al igual que las firmas alemanas dedicadas a la producción de tractores, estaba asociada al poderoso empresario (cercano al gobierno) Jorge Antonio. Esta compañía se había instalado inicialmente para ensamblar camiones y automóviles diesel para el transporte público de pasajeros y en 1953, al amparo de la ley de inversiones extranjeras y con el apoyo del Banco Industrial, inició la instalación de una nueva planta para fabricarlos en González Catán, pero que no llegó a inaugurarse al momento del derrocamiento de Perón.

De todos modos, la inversión foránea más des-

tacada del período fue la de Kaiser a comienzos de 1955; esa compañía firmó una asociación con IAME para la fabricación de automóviles utilitarios y de pasajeros en la ciudad de Córdoba. En rigor, el aporte de capital de Kaiser en la nueva Industrias Kaiser Argentina (IKA) fue bastante menor; la contribución de Kaiser a IKA fue esencialmente en maquinarias y equipos transferidos desde sus plantas desactivadas, y la de IAME, también en maquinarias y terrenos donde se levantaría la planta. La mayor parte de los fondos destinados a poner en operatividad la nueva planta provinieron del Banco Industrial y de la colocación de acciones en el mercado de valores local, además de gozar de facilidades cambiarias derivadas de la incorporación de la industria automotriz al régimen de "interés nacional". No obstante, el aporte de Kaiser en equipos aun con cierto grado de obsolescencia era clave puesto que no se disponía de divisas para adquirirlos en el exterior. La empresa se comprometía a producir 40.000 unidades entre jeeps, camionetas y el sedán "Carabela", pero a la caída del gobierno la construcción de la nueva planta y la instalación de las máquinas no estaban terminadas.

Esta política de atracción del capital extranjero en rubros fuertemente consumidores de divisas también se verificó en el caso del petróleo. De hecho, entre las metas del Segundo Plan Quinquenal,

el autoabastecimiento de combustibles era prioridad. La producción de YPF, disminuida incluso respecto de los años de la guerra, se recuperó lentamente a partir de 1950 y se habían reiniciado los abastecimientos externos de materiales, pero la de las empresas privadas estaba estancada y el nivel de producción total en 1952 no superaba el registrado una década antes, mientras el crecimiento de la industria y el conjunto de la actividad económica había impulsado un mayor consumo. Esa insuficiencia se reflejaba en los egresos de divisas, donde los combustibles pasaron de alrededor del 7% del total de las importaciones en los años iniciales de la experiencia peronista a más del 20% hacia 1952 y 1953, aun cuando esta mayor participación también reflejase una caída de las compras de otros productos más prescindibles.

En el marco de la ley de inversiones extranjeras el gobierno comenzó negociaciones con diversas empresas estadounidenses y británicas para avanzar en la exploración y explotación petrolera. Esas negociaciones se dilataron y recién a comienzos de 1955 se firmó un precontrato con la compañía estadounidense California Argentina de Petróleo, subsidiaria de la Standard Oil. El Estado concedía durante cuarenta años el "exclusivo derecho" de perforar, extraer y explotar el petróleo hallado en un área de 50.000 kilómetros cuadrados en la provincia de Santa Cruz, una extensión que se

iría reduciendo gradualmente. La empresa se comprometía a realizar una inversión superior a los 13 millones de dólares; también estaba obligada a entregar al Estado nacional la mitad de sus utilidades y a vender su producción a YPF a un precio en dólares similar al establecido en el mercado de Texas. En contrapartida, el Estado le otorgaba exenciones impositivas y el derecho de importar libremente los equipos e insumos necesarios para sus actividades, además de poder girar al exterior libremente el remanente de sus utilidades. El acuerdo fue enviado al Congreso para su ratificación pero recibió una oleada de críticas de la oposición radical, especialmente por parte de Arturo Frondizi, que cuestionaba el precio al que debía venderle a YPF, la extensión de área concedida y otros beneficios. Pero no sólo la oposición se enfrentó al gobierno; muchos representantes peronistas consideraban que algunas cláusulas atentaban contra la soberanía nacional y los postulados sancionados en la Constitución de 1949, que declaraba de propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación los yacimientos minerales. El contrato no llegó a aprobarse pero las discusiones contribuyeron a aglutinar a los grupos opositores al gobierno y a enrarecer el clima político, lo que terminaría con el golpe militar en septiembre de 1955.

Finalmente, debe destacarse que las medidas tendientes a resolver los problemas del sector ex-

terno también incluyeron varias tentativas por parte del gobierno para acercarse al Fondo Monetario Internacional (FMI) y eventualmente lograr algún acuerdo que permitiera aliviar, al menos transitoriamente, las circunstancias críticas derivadas de la falta de divisas. En julio de 1946 Perón había propuesto la ratificación parlamentaria de la adhesión que el gobierno militar había hecho a la Conferencia Monetaria de las Naciones Unidas en Bretton Woods y que abría las puertas para incorporarse al FMI y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego Banco Mundial), pero el tema no fue tratado por la Cámara de Diputados. Un par de años después Perón rechazó esa adhesión considerando que la distribución de votos entre los países miembros del FMI aseguraba el predominio de las grandes naciones y ello no era lo más adecuado para cumplir con los objetivos de la reorganización financiera internacional que se promovía. En las circunstancias posteriores a la crisis de 1949-1952 y en el marco de un proceso de armonización diplomática con los Estados Unidos y con la Ley de Inversiones Extranjeras en marcha, el gobierno pretendió limar las asperezas con los organismos económicos internacionales; pero los ensayos fracasaron por la desconfianza de Washington y de los círculos económicos internacionales respecto de la Argentina, sus dirigentes y los instrumentos de política económica utilizados. Los escauceos también

incluyeron, hacia el fin del gobierno, una petición formal a las Naciones Unidas de recomendación técnico-económica y escondieron una propuesta de Perón a Prebisch, el prestigioso economista y secretario ejecutivo de la CEPAL por ese entonces, para que asesorara al gobierno, intentos que tampoco llegaron a concretarse. Sólo luego de la caída del peronismo como epítome de esos contactos y por sugerencia del propio Prebisch, la Argentina se vincularía decididamente con los organismos financieros internacionales tal como lo habían hecho años antes los demás países latinoamericanos.

Los últimos ajustes a la nueva política económica

El gobierno había enfrentado los obstáculos que se fueron sucediendo con decidido realismo y desde 1953 la recuperación estaba en marcha. El propio Perón se encargaría de hacer gala del pragmatismo que había permitido alejar las situaciones más apremiantes:

“Nosotros no somos intervencionistas ni antiintervencionistas, somos realistas. El que se dice ‘intervencionista’ no sabe lo que dice; hay que ubicarse de acuerdo con lo que exigen las circunstancias. Las circunstancias imponen la solución. No hay sistemas ni métodos ni re-

glas de economía en los tiempos actuales. Hay soluciones concretas frente a un problema también concreto. Resuelto ese problema se va a presentar otro quizá, también diametralmente opuesto al anterior. A éste le daremos una solución contraria al anterior, pero no por sistema, sino por inteligente apreciación y reflexión del caso concreto”.

Como se advierte, no existía una unidad teórica ni una concepción integral subyacente en las definiciones de la “filosofía económica peronista” y de hecho, hacia el final del gobierno, paradójicamente, la versatilidad constituía el eje que definía la identidad del justicialismo en su diferenciación con el capitalismo y el sistema comunista. Así lo expresaba la revista *Hechos e Ideas* en 1954, que proclamaba los méritos de “crear sobre la marcha”:

“El justicialismo se aparta del sistema comunista o marxista, y del sistema capitalista, antiguo liberalismo, o neoliberalismo, fundándose no en un punto de apoyo teórico o abstracto sacado de las dos posiciones antes mencionadas, sino que, tomando dimensión en el espacio y en el tiempo, adquiere un aspecto dinámico y humanista que no tienen ni el capitalismo ni el marxismo. En la realidad concreta de su

aplicación, puede afirmarse que no hay sistemas económicos sino momentos económicos; y, generalizando o ampliando lo de momentos económicos, podemos decir momentos históricos”.

Pese al éxito de las medidas y la recuperación económica en marcha, quedaban algunos problemas pendientes, entre ellos el referido a la implementación de reformas en la organización del proceso laboral tendientes a incrementar la productividad del trabajo, que estaba estancada desde 1948. Más allá de ciertos intentos de concreción parcial en algunas grandes empresas, el poder de las comisiones internas en las distintas fábricas y la dinámica política del peronismo que seguía teniendo en el movimiento obrero su principal sostén habían puesto límites estrechos a los intentos patronales.

La consigna de la “productividad” lanzada ya en el Segundo Plan Quinquenal fue recogida por parte del gremialismo empresario que se había acercado al gobierno a través de diferentes intentos formales de organización en los años anteriores. La decisión de Perón de apuntalar una corporación empresaria sólida no respondía tanto a la idea de fortalecer sus bases de apoyo político sino más a la búsqueda de alternativas para resolver los problemas económicos que se presentaban en las nuevas circunstancias y donde la inversión

debía tener un lugar destacado. A fines de 1952 el gobierno apoyó la creación de la Confederación General Económica (CGE); esta entidad organizó en mayo del siguiente año un congreso donde los empresarios señalaron su preocupación por las dificultades para importar maquinarias y renovar los equipos, a la vez que auspiciaban la revisión y corrección de la legislación laboral y de los convenios de trabajo con el propósito de eliminar aquellas disposiciones que obstaculizaban el incremento de la producción o la racionalización de los procesos productivos.

A comienzos de 1954 el gobierno había convocado a las organizaciones de los trabajadores y los empresarios para negociar la renovación de los convenios colectivos fijados en el plan de ajuste de 1952 y manifestado su intención de no intervenir en el establecimiento de las nuevas escalas salariales; los funcionarios confiaban en el acuerdo entre trabajadores y empresarios, pero dejaban en claro que los aumentos no debían romper el equilibrio entre precios y salarios que se había logrado establecer. Según el discurso oficial los incrementos salariales sólo podían concretarse a partir de la expansión de los niveles de producción o, lo que era igual, de un incremento de la productividad. En enero de 1954, en el acto de clausura del Congreso de la Confederación General de los Trabajadores (CGT), Juan Perón se-

ñaló que no era “el actual *standard* de vida el suficiente, pero desgraciadamente, nuestro *standard* de vida no es el que nosotros queremos tener, sino el que nosotros podemos alcanzar. Esto tiene un límite; para poder repartir más hay que producir más y hay que producir mejor”.

Significativamente la nueva concepción seguía anudada al objetivo básico del proyecto político peronista, el mantenimiento del orden social que podía verse amenazado si no se alcanzaba un acuerdo entre patrones y obreros. En marzo, hablando sobre la dinámica entre precios y salarios, Perón afirmaba frente a los dirigentes de la CGT y la CGE: “Señores: el problema del equilibrio tiene frecuentemente mucho que ver con la economía. Los desequilibrios de orden económico traen, generalmente, los desequilibrios de orden social. El estado social de los pueblos es directamente proporcional, en su equilibrio, con el factor económico”.

Era claro que el gobierno no asistiría en sus demandas al movimiento obrero organizado, tal como lo había hecho durante los años iniciales; ese retiro del Estado necesariamente fortalecía a los empresarios a la vez que delegaba en ellos la capacidad para contener las demandas sindicales.

A mediados de 1954, comenzaron a sucederse una serie de prolongados conflictos en varios gremios, en gran medida alentados por la recupera-

ción económica, que incluían trabajo a reglamento y huelgas de brazos caídos. Incluso, durante la huelga metalúrgica de abril a junio los delegados de fábrica comenzaron a disputar el liderazgo a los dirigentes sindicales vinculados con la CGT. Como parámetro de la efervescencia de la lucha debe notarse que el total de jornadas perdidas por esos conflictos triplicó casi el de los tres años precedentes sumados. La presión sindical intentaba preparar el terreno para mejorar un salario real, que había caído para algunas categorías cerca del 20% respecto de 1949, obteniendo algunos logros en ese sentido. De hecho, los empresarios incrementaban los precios de sus productos por el aumento de los costos de mano de obra que comenzaba a verificarse, y se reanudaba la espiral inflacionaria.

Desde la perspectiva del gobierno la situación debía ser rápidamente encauzada a través de un proceso de institucionalización que contuviese la puja distributiva haciendo compatible una pauta estable en el reparto de la riqueza con los problemas estructurales vinculados con la restricción externa y la inflación. Con este propósito en los últimos meses de 1954 la orientación de la política económica esbozada desde 1949, reafirmada con el Plan de Estabilización económica de 1952, el Segundo Plan Quinquenal y la ley de inversiones extranjeras en 1953, fue reforzada a través

de un nuevo plan económico. Para ese entonces resultaba innegable que la política de ingresos definida en las aciagas circunstancias de 1952 había dado resultados positivos en su función de bajar el consumo y contener la inflación, que se ubicó en valores cercanos al 5%, muy por debajo de los que se registraban en los países vecinos; de todos modos las tensiones inflacionarias no desaparecieron y, más allá de la rigurosidad de los controles de precios, se extendieron los subsidios oficiales al consumo interno de carne, pan y servicios públicos, que crecieron en forma continua de menos del 20% del gasto corriente del gobierno en 1952 a cerca del 30% en 1955.

Con todo, el programa económico requería evitar que la renegociación salarial recalentara las variables aletargadas durante los dos años anteriores. Frente a la posibilidad de que se reanudara la espiral inflacionaria, el gobierno instaló la discusión sobre la "productividad". En rigor se trataba de una consigna antigua puesto que algunos analistas cercanos al gobierno la habían señalado como necesaria ya a fines de 1948, cuando se consideró que la industrialización indiscriminada había llegado a su tope y era necesario recurrir a una "racionalización" de la estructura productiva; y los industriales metalúrgicos también habían reclamado en 1949 la abstención del Estado en las relaciones entre trabajo y capital y los incre-

mentos de salarios acordes con los aumentos en la productividad, ideas que ahora el gobierno hacía suyas.

Cierto es que ya la ley de fomento industrial preveía en 1946 la instauración de un sistema de premios y primas por rendimientos para las firmas e incentivos para la mano de obra, pero el gobierno había apuntado más al logro de una mayor producción y menos a la eficiencia en el empleo de los factores involucrados. No obstante, coartada la viabilidad del mecanismo de redistribución de ingresos que se había desarrollado en los años iniciales de la gestión peronista, el incremento de la productividad aparecía como el único medio para mejorar los salarios sin deteriorar la rentabilidad empresarial, base necesaria para la capitalización de las industrias, uno de los declarados objetivos en las nuevas circunstancias.

El Plan de Acción sobre el Equilibrio de la Economía Nacional de octubre de 1954 fue anunciado como de "corto plazo" con el fin de mantener el "nuevo equilibrio económico alcanzado". Pero el Plan no sólo suponía garantizar la estabilidad de precios sino también un cambio más importante del rol que el Estado tenía hasta entonces en la economía y por tanto un cambio en la concepción económica que identificaba al peronismo. En el nuevo programa, el Estado se colocaba claramente en un segundo plano, pasan-

do a ser básicamente un “orientador” de la economía, cuyo éxito dependía de la “acción coordinada de las fuerzas organizadas del Pueblo”; una idea ya esbozada en el Segundo Plan Quinquenal, pero que ahora se destacaba con mayor énfasis. En su estilo característico Perón lo expresaba así:

“La economía que yo puedo darles es una economía organizada y conducida equilibradamente. Lo demás deben hacerlo el pueblo, los empresarios, los obreros y los consumidores. Ya no es posible que se beneficie un determinado sector de la actividad económica mediante el aumento de su participación en la distribución de la renta nacional en detrimento del resto, sino que la mayor retribución únicamente se ha de lograr elevando la cantidad de bienes a repartir”.

Con este supuesto se planteaba la conducta a seguir por cada sector. Los productores rurales debían lograr una mejor utilización de la tierra a través de la tecnificación y mecanización agraria. El latifundio ya no era un problema o la base del problema sino la existencia de tierras improductivas o su uso ineficiente. Perón lo había señalado poco tiempo antes:

“Algunos hablan de latifundios y muy pocos hacen mención a los minifundios. No hay que

limitar inicialmente el máximo; lo que hay que limitar es el mínimo para no crear problemas en el futuro. Hay algunos que vienen y dicen: 'Ve, esta compañía tiene acá veinte mil hectáreas que siembra y obtiene una producción extraordinaria. ¿Por qué no la divide?' ¿Ustedes quieren algo más antieconómico que eso? (...) Sería lo mismo que tomar una gran industria de acá y dividirla en cien pequeños talleres para que fuera antieconómico. El latifundio no se califica por el número de hectáreas o la extensión de la tierra que se hace producir, el latifundio se califica por la cantidad de hectáreas, aunque sean pocas, que son improductivas. Dios nos libre si fuéramos tan cortos de entendimiento que nos lanzáramos a la destrucción de las grandes explotaciones, teniendo las inmensas extensiones que tenemos nosotros para que cada agricultor argentino pueda tener todo el campo que se le antoje".

Ese tono conciliador hacia los intereses de los grandes propietarios rurales tendría su máxima expresión con la sanción de una nueva normativa pocos días antes de la caída del gobierno que reflejaba el intento de buscar el equilibrio: si bien se establecía una prórroga automática de los contratos, los precios de aquellos establecidos posteriormente a 1948 eran liberados y se autorizaba

un reajuste de los cánones. El irritante discurso y programa de colonización quedaba de allí en más restringido a las tierras fiscales y los juicios de expropiación paralizados.

Por su parte, los industriales debían organizar sus empresas como sociedades anónimas a fin de recabar en el sistema bursátil los capitales necesarios para la inversión productiva. De este modo el plan trascendía el corto plazo y daba cuenta de la necesidad de encontrar nuevos soportes para el desarrollo económico al enfatizar la necesidad de impulsar el ahorro interno. La idea subyacente, expresada por Miguel Revestido, ministro de Finanzas, era que el Estado no avanzase más sobre el mercado y particularmente sobre el mercado de capitales, donde la intervención se había desarrollado en la etapa inicial a través de los mecanismos creados por la reforma financiera. De acuerdo con la perspectiva oficial, era momento de que el sector público se retirase, delegando el rol de financiamiento y propendiendo a que los industriales buscasen los recursos necesarios para su desenvolvimiento en sus propias utilidades—para lo cual debía mejorarse su rentabilidad—y en el ahorro genuino. A fines de 1954 se creó un sistema de ahorro organizado desde el IMIM que tenía como objetivo promover la atracción de pequeños inversores y orientarlos hacia el mercado de valores. De esta manera los ahorristas se trans-

formaban en copartícipes de la inversión productiva y contribuían a la formación de un “capitalismo de base popular”, una idea muy diferente a la de la participación de los obreros en el capital de las empresas donde trabajaban propuesta en los primeros años pero que permitía sostener los “principios doctrinarios” del peronismo a la vez que proseguir el crecimiento económico. Pocos meses después de iniciado el sistema se habían realizado inversiones en valores de un centenar de sociedades anónimas que cotizaban en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

El nuevo sistema era funcional para estimular a las empresas a buscar financiación para sus planes de inversión mediante la incorporación de nuevos capitales y para que no abusaran de los créditos que podía proveer el Banco Industrial. Adicionalmente, el incremento del ahorro interno permitiría compensar los efectos negativos que acarrearía la entrada de capitales extranjeros sobre la economía nacional y con ello sostener —desde la perspectiva de los funcionarios peronistas— al menos con relativa dignidad la bandera de la “independencia económica”.

Con su significación, de acuerdo con el Plan de Acción, más importante que el ahorro era que los industriales racionalizaran la producción; y de hecho una de las pocas acciones concretas que derivaron de su anuncio fue la convocatoria en

noviembre a la realización del Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social, que tendría lugar en marzo del año siguiente.

En ese cónclave la CGT adoptó una actitud defensiva, consciente de los nuevos tiempos y de que el Estado le había soltado la mano. Los sindicalistas trataban de no identificar incremento de productividad con un mayor esfuerzo humano y asegurar de ese modo las conquistas sociales ganadas en los años previos. En tanto, el dirigente de la CGE e interlocutor del gobierno José Gelbard apuntó a mantener el orden y la disciplina en el lugar de trabajo, criticando la práctica de las comisiones internas de paralizar las tareas por distintos motivos. El empresario destacaba las dificultades para mejorar la productividad sobre la base de introducir mejores equipos dada la insuficiencia de divisas; superar ese dilema era posible pero forzosamente se trataba de un proceso lento, y en este sentido los industriales apoyaban también la política de inversiones extranjeras del gobierno, en tanto liberaría dólares para importar bienes de capital. En consecuencia, dado que no podían elevarse los rendimientos en forma inmediata a través de una mayor mecanización, las mejoras debían lograrse mediante el incremento de la productividad de las máquinas existentes y de los obreros. Concretamente proponía un sistema de incentivos que vinculara el nivel de remunera-

raciones a los rendimientos en la producción. La idea no era deprimir más el salario real sino bajar el peso del salario en relación con el producto; pero la propuesta contravenía algunas normas establecidas en los convenios colectivos de trabajo que empantanaron las discusiones con los líderes sindicales empeñados en neutralizar la ofensiva empresaria y consagrar el *statu quo*.

Como era de esperar, no hubo muchos progresos salvo en la posibilidad de que los patrones pudiesen reasignar con mayor flexibilidad al personal dentro de las empresas. El congreso cerró con un acuerdo que propuso la conformación de un Instituto de la Productividad, un organismo técnico que profundizaría los estudios y lineamientos de la concertación.

La recuperación económica en marcha

La economía tuvo nuevamente un desempeño positivo en 1953 y 1955, en parte como recuperación de la caída del período en que predominó la crisis del sector externo y sin alcanzar los niveles de la etapa inicial. En otras palabras logró ubicarse en un nuevo nivel de equilibrio que permitía sostener un crecimiento menor y con inflación y salarios reales también menores a los de la primera etapa, pero con visos de ma-

yor sustentabilidad en el más largo plazo de haber madurado las nuevas políticas.

El PBI se incrementó en un promedio cercano al 5% anual. Tanto el consumo como la inversión tuvieron un comportamiento positivo y se encontraban en expansión hacia 1955, aunque la inversión sobre todo en equipos no recuperó los valores de los primeros años. El salario real y la participación de los trabajadores en el total del ingreso se mantuvieron en niveles similares al alcanzado hacia 1950, un poco por debajo de la etapa inicial.

Las exportaciones también tuvieron un comportamiento ascendente por las buenas cosechas y el incremento de la superficie sembrada respecto de los años más críticos, lo cual incidió favorablemente en la balanza comercial, que fue positiva en 1953 y 1954, aun cuando los términos del intercambio siguieron cayendo en esos años. No obstante, el crecimiento de la producción agrícola respecto de los niveles anteriores a las sequías no fue significativo, salvo en 1953, y en el caso del maíz y el lino fue francamente negativo. Es probable que los mejores precios de los productos apenas hayan compensado la suba de los costos de los insumos y de la mano de obra. Por otro lado, pese a las políticas propicias para la incorporación de maquinaria agrícola tanto importada como fabricada localmente, el stock de capital en el agro

se mantuvo estancado. Por su parte, la producción total de carne continuó creciendo estimulada por los subsidios al consumo interno que alcanzaron los valores por habitante más altos del período; las exportaciones también se recuperaron especialmente hacia 1955.

En 1954 y 1955 la industria volvió a crecer y como consecuencia crecieron las importaciones de materias primas, combustibles y material de transporte, afectando en ese último año las cuentas externas, que arrojaron saldo negativo. A pesar de este crecimiento la inversión en equipos y maquinaria apenas si fue superior al crítico año de 1952 y muy por debajo de los valores de los años de auge. En parte ello fue consecuencia de la restricción de este tipo de importaciones dado que los ingresos de divisas no eran suficientes para alcanzar los niveles más altos del período de expansión y se destinaban a cubrir aquellos bienes indispensables para sostener el nivel de actividad. La inversión del sector público declinó al 20% del total impactando negativamente sobre la construcción y, entre la privada, la inversión externa contribuyó también con el 20% del total, el doble de lo registrado en el período inicial.

Tampoco hubo cambios importantes al interior del sector. Las ramas tradicionales, alimentos y bebidas y textiles, continuaron ocupando el lugar preponderante en la estructura industrial ar-

gentina, aun cuando se verificó un crecimiento de la producción metalmecánica, que superó en los últimos años la ocupación en el sector alimentos. En 1955, la oferta de bienes de consumo continuaba siendo más de la mitad del total, mientras que la de bienes de capital alcanzaba el 6%. En rigor, el comportamiento de la industria estuvo bastante alejado de lo previsto en el Segundo Plan Quinquenal, si bien éste no llegó a cumplimentarse temporalmente. El déficit en la producción de acero fue notorio puesto que los planes de producción de arrabio en Jujuy o la planta de SOMISA en San Nicolás prácticamente no avanzaron antes de septiembre de 1955, y los laminadores propietarios de pequeños hornos no realizaron nuevas inversiones a la espera de esas instalaciones, aun cuando comenzaron a desarrollarse nuevas producciones en el rubro, como por ejemplo tubos de acero en las nuevas plantas de Dálmine y SIAM. Por otro lado se produjeron más autos y tractores que lo previsto, básicamente como consecuencia de las iniciativas relativamente exitosas en esas áreas.



A modo de conclusión: los claroscuros de la economía en tiempos de Perón

El peronismo es resultado de un fenómeno político, social, económico y cultural y es incomprendible si se deja de considerar alguno de esos componentes. No obstante, en una simplificación audaz hemos recortado hasta el extremo el análisis de la evolución económica del peronismo, a la que dividimos en tres etapas: un período de fuerte crecimiento desde que asumió el gobierno a mediados de 1946 hasta fines de 1948, un período de crisis y muy bajo crecimiento signado por los problemas del sector externo y la inflación entre 1949 y 1952, y una nueva etapa de crecimiento moderado que transcurre entre 1953 y septiembre de 1955 cuando el gobierno fue de-

rocado. Esta periodización responde en términos generales al desempeño de las variables económicas más importantes pero no exactamente a las orientaciones de la política económica. En este último sentido no hay tres momentos sino sólo dos: una política económica inicial, caracterizada por una fuerte redistribución del ingreso, la expansión de los instrumentos crediticios y del gasto público, una profusa política de nacionalizaciones y el impulso a las actividades manufactureras; y un segundo momento, que tiene inicio en 1949, que con distintos ritmos tiende a resolver los problemas de escasez de divisas combinando el congelamiento de la política de redistribución de ingresos y del sector industrial que la hacía posible con un apoyo decidido a las actividades agropecuarias y los primeros intentos de avanzar en la sustitución de importaciones de maquinarias e insumos.

En consecuencia, entre 1946 y 1955 no hubo una política económica específica y uniforme y mucho menos una estrategia de desarrollo de largo plazo. La principal prioridad consistió en la distribución del ingreso en favor de los trabajadores, en clara subordinación de la economía a la dinámica política y éstos fueron los lineamientos implícitos predominantes durante el decenio peronista independientemente de que los fundamentos teóricos utilizados difirieran en el tiempo.

Dado ese principal objetivo la primera observación de los resultados debe considerar tal variable. Hacia el final del período, e independientemente de las fluctuaciones, los trabajadores habían incrementado en más de un 50% su salario real y participaban con alrededor de la mitad del ingreso nacional.

En consecuencia, tanto el primero como el segundo momento son auténticas expresiones de la "política económica del peronismo" aun cuando en los años posteriores al derrocamiento del régimen, la memoria, el discurso y la construcción política privilegiaría las referencias al período económico inicial; aquel en el que el proceso de crecimiento se había sustentado en el impulso al consumo y había primado la consigna "combatiendo al capital", y no al período del ajuste y redefinición, en el que se había promovido la recomposición de los ingresos del sector agropecuario, el ahorro interno y las inversiones extranjeras, y que, en rigor, se extendió durante la mayor parte de los años del gobierno de Juan Perón. Esa construcción sesgada del imaginario, que determinaría las expectativas y demandas de sucesivas generaciones, serviría para impulsar su incorporación a los distintos proyectos políticos peronistas en el resto del siglo XX y aún en las circunstancias más recientes.

Dilucidado este aspecto, es posible analizar

la evolución de la economía y pasar luego a la performance de los sectores que la componen. Varios problemas se presentan aquí por la presencia de actividades que no están contempladas debidamente en las mediciones. Algunos cálculos indican que el PBI informal llegó a representar por momentos el 70% del PBI formal. De todos modos, analizada entre puntas, la economía creció de acuerdo con las cifras más aceptadas a una tasa apenas superior al 3,5% anual, un desempeño similar al de los duros años de la SGM e inferior a los también rigurosos años posteriores a la crisis de 1930. La evolución del PBI por habitante, un indicador más preciso de la riqueza generada en el período, evidencia un resultado aun más magro, una tasa menor al 2% anual. En 1954, último año completo de la gestión peronista, el PBI *per cápita* era inferior al de 1947, el primer año completo de esa experiencia.

A nivel de sectores, hasta 1948 las actividades agropecuarias crecieron menos que las urbanas; el comercio, el transporte, la construcción y las finanzas aumentaron incluso más que el promedio de la economía mientras que las manufacturas crecieron prácticamente al mismo ritmo que el PBI. Entre 1949 y 1952 las actividades no agropecuarias continuaron creciendo aunque a un ritmo lento y las agropecuarias declinaron. En esos años la industria estuvo prácticamente estancada y au-

mentó menos que la construcción y otras actividades urbanas. Finalmente, entre 1953 y 1955 las actividades rurales se estancaron mientras que las no agropecuarias repuntaron, en particular aquellas vinculadas con la electricidad y el gas y las actividades manufactureras, no así la construcción.

Para obtener un panorama de la industria durante la experiencia peronista es necesario mirar su desempeño en relación con el conjunto de la economía. La importancia relativa del sector industrial en la composición del producto bruto observaba un constante aumento desde fines del siglo XIX, quizá con la excepción de lo acontecido durante la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, esa tendencia de largo plazo se vio interrumpida durante el decenio peronista. En efecto, la industria participaba con cerca del 20% hacia los primeros años de la década de 1940, en el contexto de la SGM, y alcanzó algo más del 24% en 1947, pero la crisis externa y el cambio de prioridad de la política económica implicaron que su participación relativa cayera en los años siguientes. De manera que luego del moderado repunte post-crisis, el censo industrial de 1954 indicó que el volumen físico de la producción era un 12,5% superior al de 1946 y que la cantidad de trabajadores ocupados en el sector sólo era un 10% superior, mientras que el valor agregado se mantenía prácticamente estancado respecto de

1948. En 1955 la participación de las manufacturas en el producto apenas si era superior a la existente en el primer año del gobierno peronista, un desempeño que no se verificó en casi ningún otro país latinoamericano en este período en que la industrialización fue ganando terreno frente a las actividades tradicionales.

Que la industria haya superado el producto de la agricultura desde 1945 no fue tanto resultado de un vigoroso impulso de ese sector sino de la constante caída de la producción rural desde muchos años atrás y que continuó en el período; de hecho durante el peronismo se quebró la tendencia secular al incremento de la participación fabril en la estructura económica argentina. Esta situación estuvo en gran medida definida por la prioridad puesta en las actividades tradicionales vinculadas con la exportación una vez que se presentó la insuficiencia de divisas, pero de hecho resulta difícil asociar estos resultados con un gobierno al que la mayoría de los analistas ha definido como un claro promotor de la industria, independientemente de las autodefiniciones del régimen y de las construcciones culturales posteriores.

La industria no incrementó su participación en el período pero además no hubo avances significativos en la integración de los procesos productivos. La política de ingresos estimulaba un relativo crecimiento industrial, pero en la medida

en que no se apuntalaba a la articulación del tejido manufacturero, la creciente demanda terminaba presionando sobre las importaciones de insumos y maquinarias del sector, lo que contribuía a agravar la situación de las cuentas externas. A comienzos de la década de 1950 se importaban ya pocos bienes finales y dos tercios de las compras en el exterior correspondían a materias primas y productos intermedios, mientras que se necesitaban más maquinarias y equipos que no podían importarse por la escasez de divisas. Éste era el origen de las dificultades creadas por la vulnerabilidad externa de la economía, hasta entonces asociada a las crisis mundiales y ahora a la tendencia recurrente a una balanza comercial deficitaria como consecuencia de las mayores importaciones requeridas por el aumento de la actividad interna.

Mucho de la vieja estructura económica argentina había logrado sobrevivir luego de diez años de peronismo. La producción manufacturera pesaba más que la primaria en el producto nacional, pero la economía seguía dependiendo de las exportaciones y, por lo tanto, de la suerte de la producción agropecuaria controlada en lo esencial por los sectores tradicionales. En este sentido, la política económica quedó encerrada en la redistribución de ingresos sin modificar la ordenación económica y de la propiedad de la que derivaba esa distribución.

Pese a la enorme batería de medidas y de nuevos instrumentos de regulación, control y promoción creados por el peronismo, la economía seguía dependiendo del agro, donde el buen clima y propicios precios internacionales eran decisivos, revelando la escasa autonomía de la política económica. En los años treinta se había desplegado un conjunto de medidas intervencionistas con el propósito de hacer frente a la crisis económica internacional pero finalmente fue la mejora de los precios internacionales del trigo y la reanudación del ingreso de capitales lo que permitió la "salida" y el crecimiento económico posterior. De manera similar, mientras duró el excepcional "viento de cola" determinado por los altos precios de la inmediata posguerra, el sostenimiento de una política distributiva favorable a los sectores populares y la industrialización fue posible; cuando éste desapareció desnudó con crudeza las limitaciones de la industrialización y de la política económica encarada.

En rigor, sólo cuando la crisis de divisas jaqueó con fuerza a la economía argentina, menos por convicción o concepción ideológica y más como necesidad, comenzaron a impulsarse medidas tendientes a estimular la industria de base y el desarrollo de maquinarias y equipos en el ámbito local. Pero incluso en esas aciagas circunstancias, la apuesta del peronismo fue mucho menos indus-

trialista respecto de las que se sucederían en los años siguientes. El equipo económico respondió al desafío de la restricción externa tratando de incrementar los saldos exportables, a través de cierta contención del consumo interno y del aliento de las actividades agropecuarias; paralelamente decidió avanzar en el proceso de sustitución de importaciones y el ahorro de divisas buscando una mayor integración del sector manufacturero. La estrategia era difícil en ese particular contexto internacional y de la política local, dada la imposibilidad de hacer recaer en un grado mayor el ajuste sobre los trabajadores y de recurrir al capital extranjero para impulsar inversiones en industrias de base y otras actividades clave para el desarrollo económico, y aun cuando la respuesta a la crisis económica fue positiva no llegó a madurar.

Sin embargo, las múltiples respuestas que lúcidamente la conducción económica dio a los problemas coyunturales que a partir de 1949 sufrió la Argentina provocaban también variadas tensiones, principalmente de naturaleza política. Era posible orientar el crédito hacia el sector agropecuario para mejorar la oferta de los productores ante la escasez de divisas, pero no era posible restringirlo al sector industrial, en tanto no se contuviera la presión salarial, ni limitar las importaciones sin provocar la recesión y la respuesta airada de los empresarios. Era posible sólo coyunturalmente

resolver el problema del sector externo restringiendo el consumo de los sectores populares, pero en el largo plazo ello supondría desgajar las bases sustanciales de apoyo político. Era posible contener el proceso inflacionario estimulando el ahorro interno, pero éste era insuficiente para sostener una política de desarrollo industrial asentada en las industrias de base y complejas, intensivas en capital. Era posible atraer al capital extranjero para completar la industrialización y resolver los problemas de divisas que aquejaban a la economía argentina; sin embargo, esta alternativa era difícil de justificar políticamente luego de haber levantado las banderas nacionalistas; ello se evidenció particularmente con los acuerdos, nunca refrendados por el Congreso, con la Standard Oil de California para la extracción de petróleo y que habrían de catalizar la oposición al gobierno y en definitiva contribuir a su derrocamiento en septiembre de 1955.

Pero significativamente, los problemas estructurales de la economía, independientemente de los avatares políticos, subsistieron, y serían enfrentados por los sucesivos gobiernos durante las siguientes décadas con alternativas parcialmente similares a la que esgrimió el peronismo. Así, el gobierno de la llamada "Revolución Libertadora" convocó al prestigioso economista Raúl Prebisch con el propósito de aconsejar al gobierno

en materia económica. El director de la CEPAL instaló con éxito la discusión del problema del deterioro de los términos del intercambio y señaló las limitaciones de la industrialización que importaba en forma creciente maquinarias e insumos y tendía al estrangulamiento del sector externo. Para acoplar las industrias básicas (más complejas, de mayor demanda tecnológica y de capital) consideraba necesario acercarse al mercado internacional público de capitales y atraer inversiones extranjeras en rubros que pesaban muy negativamente en la balanza comercial (como el petróleo y otros insumos industriales, y los equipos necesarios para el crecimiento del sector manufacturero). Si bien criticaba el "exceso" del intervencionismo peronista, el Estado, por su parte, debía asumir un papel rector clave en la promoción de este desarrollo industrial a través de la planificación y el fomento de ciertas actividades. En esencia, se trataba del mismo diagnóstico que los funcionarios peronistas realizaron a partir de 1949 y de propuestas similares, aunque Prebisch acentuaba la alternativa industrialista y confiaba menos que aquéllos en las posibilidades de incrementar la producción agropecuaria en el largo plazo y resolver desde allí la insuficiencia de divisas (entre otros argumentos porque era sabedor como pocos de la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio). Tiempo después

el gobierno "desarrollista" de Arturo Frondizi, un fuerte crítico de los contratos con la Standard Oil durante el peronismo, alentaría masivamente las inversiones extranjeras para desarrollar la industria de base y reducir las importaciones con el propósito de solucionar desde ese lugar los problemas del estrangulamiento del sector externo.

Las restricciones externas guiaron las orientaciones de la política económica de corto y largo plazo hasta mediados de la década de 1970, y precisamente fue durante el tercer gobierno peronista que un nuevo ciclo expansivo se vio interrumpido por las dificultades de colocación y la caída de los precios internacionales. La caída del producto en 1975, luego de un decenio de crecimiento, reflejó con contundencia que la escasez de divisas continuaba siendo un problema estructural del modelo económico basado en el impulso de la industria, y que las distintas estrategias destinadas a resolverlo habían quedado a mitad de camino.

En las décadas siguientes se abandonarían las políticas keynesianas y de apoyo al sector industrial mientras que bajo la hegemonía de las finanzas la deuda externa crecía a pasos agigantados; en esas circunstancias, la restricción se manifestaría no por los desequilibrios derivados de una balanza comercial negativa sino por el peso que las crecientes obligaciones tendrían sobre el conjun-

to de la economía, hasta que estalló la dramática crisis de 2001.

En los primeros años del siglo XXI la Argentina se encontraba en una situación social y política explosiva. Cualquier proyecto con pretensiones de poder tendría la misión ineludible de incorporar a vastos sectores sociales excluidos por las políticas neoliberales y la crisis desatada, descomprimiendo las tensiones y el conflicto. En esas circunstancias sólo había margen para crecer y mejorar la distribución del ingreso. Y fue bajo la égida nuevamente de gobiernos peronistas que a partir de 2003 la economía experimentó una etapa de alto crecimiento económico, inédito en términos históricos. La producción agropecuaria creció impulsada por los altos precios internacionales, que desafían la vieja tendencia al deterioro de los términos del intercambio; también aumentó la producción manufacturera estimulada por un tipo de cambio más favorable y por políticas monetarias y de ingresos expansivas. La ampliación del gasto público y de los subsidios para sostener el salario real y el nivel de actividad ha completado ese proceso. Pero además de las tensiones inflacionarias, uno de los mayores problemas latentes de la economía argentina es la escasa integración del sector manufacturero —con el agravante de una alta presencia de empresas extranjeras en su cúspide— que requiere importar

en forma creciente insumos y maquinarias; en consecuencia el nivel de actividad industrial y la bonanza se encuentra finalmente en gran medida atada a los precios internacionales de los productos de exportación (tradicionales y ahora también industriales). Quizá la mayor diferencia respecto de la experiencia peronista "clásica" consista en que la base salarial de la que se partió fue más baja —dado que existía un alto nivel de desempleo— y que los precios de los alimentos y las materias primas se han mantenido extraordinariamente altos casi sin interrupción, de forma tal que no han desnudado las falencias de la estructura económica interna y no ha sido necesario torcer el rumbo, al menos mientras el fuerte viento —de apariencia más perenne— no deje paso a una suave brisa.



Selección de referencias bibliográficas

Este estudio sobre la política económica y la economía durante el período peronista “clásico” se ha nutrido de un amplio abanico de fuentes y bibliografía. Entre las fuentes primarias, los discursos y escritos de Perón pueden encontrarse compendiados entre otros en Juan Domingo Perón, *Obras completas*, Buenos Aires, Docencia, 2006; también se han consultado las obras escritas por importantes funcionarios del momento como Alfredo Gómez Morales, Pedro Bonanni y Ramón Cereijo. Los documentos de organismos oficiales, los planes quinquenales y memorias del Banco Central, del Banco Industrial y del IAPI, del período han provisto información

y datos estadísticos de gran utilidad. Asimismo las revistas especializadas de la época, tales como *Hechos e Ideas*, *Economic Survey*, *Horizontes Económicos*, *Finanzas*, *Revista de Economía Argentina*, constituyeron una fuente apreciable de información y perspectivas; también lo fueron las publicaciones de las organizaciones empresariales y las revistas de las cámaras específicas. Fuentes estadísticas pueden encontrarse en los *Censos Nacionales* y *Anuarios Estadísticos* y en los informes elaborados por distintos organismos oficiales y por la CEPAL.

La bibliografía dedicada a la economía peronista es abundante, aun cuando no existen obras específicas sobre el tema, con la excepción de unas pocas tesis y del trabajo de Antonio Cafiero, *Cinco años después...*, Buenos Aires, Eudeba, 1961, partícipe destacado del período. Por supuesto, las obras generales sobre historia económica argentina dedican parte sustancial a analizar la experiencia peronista con diferentes trazas e interpretaciones y proveen estadísticas no siempre homogéneas. Referencias específicas pueden encontrarse en el estudio historiográfico de Claudio Belini y Marcelo Rougier, "Los dilemas de la historiografía económica del peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes", en Jorge Gelman (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo,

2006. En las últimas ediciones de las Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica han despuntado investigaciones sobre la política fiscal, las nacionalizaciones y la planificación, por ejemplo, que hemos compulsado y que alientan esperar promisorios aportes sobre la economía del peronismo en breve. Listamos seguidamente una selección de las referencias consultadas para este estudio:

- Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge, *Historia del agro argentino*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.
- Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- Belini, Claudio, "El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952", *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 1, University of Texas, 2006.
- Belini, Claudio, *La industria peronista*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2008.
- Berrotarán, Patricia, *Del plan a la planificación. El estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003.
- Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo, *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

- Bitrán, Rafael, *El congreso de la productividad*, Buenos Aires, El Bloque Editorial, 1994.
- Blanco, Mónica, *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*, Bernal, UNQui, 2007.
- Brennan, James y Rougier, Marcelo, *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*, Pennsylvania University Press, 2009.
- Cortés Conde, Roberto, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, 2009.
- Bresser-Pereira, Luiz, *Populismo Económico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo, Nobel, 1991.
- Castro, Claudio, "Desarrollo energético, Estado y Empresa. Algunas cuestiones en torno a la construcción del Gasoducto Patagónico durante el primer peronismo", *América Latina en la Historia Económica*, N° 34, México, 2010.
- De Pablo, Juan, *La Economía Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XX*, Buenos Aires, La Ley, 2005.
- Deligianis, María y Martínez, Stella, *Política bancaria y financiera (1946/55)*, Buenos Aires, Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos, 1979.
- Di Tella, Guido y Zymelmann, Manuel, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- lana, Eduardo, "Peronist Consumer Politics and the

- Problem of Domesticating Markets in Argentina, 1943-1955”, *Hispanic American Historical Review*, N° 87, 2006.
- Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.
- Fernández, Fabián, *La huelga metalúrgica de 1954*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, 2005.
- Ferrer, Aldo, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Fodor, Jorge, “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?”, en: Rock, D. (comp.), *Argentina en el siglo veinte*, Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2009.
- García Heras, Raúl, *Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo Argentina de Tranvías 1876-1981*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- Girbal, Noemí, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*, Bernal, UNQui, 2003.
- Jáuregui, Aníbal, “La planificación económica en el peronismo (1945-55)”, *Prohistoria*, N° 9, Rosario, 2005.
- Lanciotti, Norma, “Del Estado garante al Estado empresario. La relación entre Estado y empresas de servicios públicos urbanos en Argentina, 1880-

- 1955”, en: Jones, Geoffrey y Lluch, Andrea, *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile*, Buenos Aires, Temas, 2011.
- Lattuada, Mario, “El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción”, *Mundo Agrario*, N° 5, La Plata, 2002.
- Lewis, Paul, *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- López, Pablo, *Problemas de política económica en las condiciones del desarrollo desigual. Industrialización y control de cambios en la Argentina entre 1931 y 1955*, Buenos Aires, Ed. Cooperativas, 2008.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1976.
- Novick, Susana, *I.A.P.I. Auge y decadencia*, Buenos Aires, CEAL, 1986.
- Peña, Milcíades, *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*, Buenos Aires, Fichas, 1973.
- Quijada, Mónica, “El proyecto peronista de creación de un Zollverein sudamericano, 1946-1955”, *Ciclos*, N° 6, Buenos Aires, 1994.
- Raccanello, Mario, “Del Segundo Plan Quinquenal a la Convertibilidad: la industria del tractor frente a los cambios estructurales de la economía nacional”, en: Rougier, Marcelo, *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción industrial y estrategias empresariales 2*, San Isidro, Lenguaje Claro, 2010.

- Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2000*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, *Estados Unidos y el peronismo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Rein, Raanan, *Entre el abismo y la salvación. El Pacto Perón-Franco*, Buenos Aires, Lumière, 2003.
- Rougier, Marcelo, "Industria y peronismo: la fábrica de tubos de SIAM Di Tella S.A. (1948-1955)", *Estudios Ibero-americanos*, N° 34, Porto Alegre, 2008.
- Rougier, Marcelo, *La política crediticia del primer peronismo*, Buenos Aires, CEEED-UBA, 2001.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, "De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista", en: Berrotarán, Patricia y otros, *Sueños de bienestar en la nueva Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista, 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.
- Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.
- Skpuch, Pedro, "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, N° 47, Buenos Aires, 1972.
- Sourrouille, Juan, *La posición de activos y pasivos externos de la República Argentina entre 1946 y 1948*, Buenos Aires, CEPAL, 2005.
- Sowter, Leandro, *Las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la interven-*

- ción económica estatal del IAPI entre 1946 y 1949*, Buenos Aires, UNSAM, 2010.
- Stawski, Martín, *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2009.
- Todeschini, Federico, *El BCRA y el IAPI en la política económica peronista: 1946-1955*, Victoria, Universidad de San Andrés, 2004.
- Villarruel, José, "El estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955", en: Rapoport, Mario (comp.), *Economía e historia*, Buenos Aires, Tesis, 1988.
- Waddell, Jorge, "De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976", en: López, Mario y Waddell, Jorge (comp.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina*, Buenos Aires, Lumière, 2007.
- Zappino, Jorge, *El Instituto Mixto Argentino de Reaseguros*, Buenos Aires, Baobab, 2008.



Agradecimientos

Este libro es resultado de un riquísimo debate en el que durante años he tenido la oportunidad de participar, llevado a cabo en congresos y jornadas académicas, en reuniones informales de grupos de estudios, con los alumnos de grado y posgrado, en algún café con colegas y amigos también... Es imposible dar cuenta a nivel individual de todos los que participaron de uno u otro modo en ese fructífero intercambio, a todos ellos les estoy muy agradecido. Sí quisiera destacar especialmente a María Barbero, Claudio Belini, Patricia Berrotarán, James Brennan, Martín Fiszbein, Raúl García Heras, Jorge Gilbert, Noemí Girbal, Pablo López, Graciela Pampin, Juan Odi-

sio, Mario Raccanello, Mario Rapoport, Andrés Regalsky, Martín Schorr, Silvia Simonassi y José Villarruel, cuyas lecturas de este o de otros estudios previos vinculados a la "economía peronista" derivaron en aportes, sugerencias y comentarios que fueron sustanciales para el resultado final, del cual, obviamente, soy el único responsable. Adolfo Dorfman y Jorge Schvarzer, con quienes tuve también oportunidad de aprender y trabajar, merecen mi entrañable reconocimiento como verdaderos maestros, al igual que Aldo Ferrer en los últimos años.

Finalmente, quisiera destacar la enorme generosidad y confianza que me ha brindado Jorge Gelman, director de la colección, por su estímulo a emprender esta tarea y también por sus atinadas sugerencias para mejorar el documento final.



Índice

Introducción.....	9
El programa económico y las primeras luces del bienestar, 1946-1948	17
<i>Las ideas.....</i>	<i>17</i>
<i>Los condicionantes (o la escasa autonomía de la política económica)</i>	<i>28</i>
<i>Las herramientas.....</i>	<i>42</i>
<i>El Plan Quinquenal y la ampliación de la intervención estatal</i>	<i>61</i>
<i>Políticas para garantizar el pleno empleo y políticas industriales.....</i>	<i>81</i>
<i>Las políticas hacia el agro</i>	<i>97</i>
<i>Un exitoso desempeño de bases endebles</i>	<i>100</i>

La economía peronista en la cerrazón, 1949-1952	109
<i>La crisis del comercio exterior</i>	109
<i>El problema de la inflación</i>	122
<i>La crisis de la Bolsa</i>	133
<i>El plan de ajuste de 1952 y la consolidación de las nuevas ideas</i>	136
<i>La crisis económica y los sectores productivos</i>	147
¿Hacia una nueva alborada? La recuperación económica entre 1953 y 1955	151
<i>Consolidación y límites de la nueva política económica</i>	151
<i>Un Plan Quinquenal para resolver el desequilibrio externo</i>	160
<i>Los últimos ajustes a la nueva política económica</i>	178
<i>La recuperación económica en marcha</i>	191
A modo de conclusión: los claroscuros de la economía en tiempos de Perón	195
Selección de referencias bibliográficas.....	209
Agradecimientos	217