

3. La economía del primer peronismo (1946-1955)

La década peronista fue –y aún es– un período clave para explicar el desenvolvimiento de la economía argentina durante los treinta años posteriores. A lo largo del primer y el segundo gobierno de Juan Domingo Perón se desarrollaron varios procesos que abrieron nuevos rumbos en la economía del país: se consolidó la industrialización por sustitución de importaciones y la producción se orientó predominantemente hacia el mercado interno. Si bien dichos procesos afectaron de modo similar a las economías latinoamericanas más grandes, en la Argentina asumieron algunas dimensiones particulares que se vincularon, entre otros factores, con el entramado social y político configurado por el ascenso del peronismo. No es extraño, entonces, que las políticas económicas del primer peronismo hayan dado lugar a un largo debate y hayan sido valoradas, positiva o negativamente, por sus efectos en el largo plazo.

La economía argentina en 1946

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina continuaba siendo la más rica y diversificada de América Latina. La población –que, de acuerdo al censo de 1947, alcanzaba casi los 16 millones de habitantes– poseía el ingreso per cápita más alto de la región. La posición externa del país era muy sólida. Las reservas del Banco Central –resultado del superávit comercial provocado por una aguda reducción de las importaciones– alcanzaban los 1700 millones de dólares. Por su parte, la deuda externa del estado nacional y las provincias era de sólo 250 millones de la misma moneda. Los sectores dirigentes no esperaban fuertes cambios en los años inmediatos de posguerra; antes bien, se pensaba que el país tendría asegurada por un largo período la colocación de las cosechas a precios excepcionales, al menos hasta que

se recompusiera la economía europea. Pero esa recuperación podía hacer peligrar los avances en el sector industrial.

Durante la guerra, la Argentina había sufrido transformaciones en su estructura económica. Si bien se había beneficiado del incremento de los precios mundiales de sus productos de exportación, el volumen de éstos se había reducido año tras año. En realidad —como había observado Raúl Prebisch en 1942—, el sector primario había dejado de ser el motor impulsor de la economía; en su reemplazo, la industria manufacturera se había convertido en el sector más dinámico. En 1943, la contribución de la industria al PBI había superado, por primera vez, el aporte del sector primario.

La guerra había aislado al país de las corrientes de intercambio. La escasez de productos manufacturados aceleró la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, la economía debió sobrellevar tensiones provocadas por la escasez de combustible e insumos básicos, y la imposibilidad de importar bienes de capital. Como resultado de ello, las maquinarias y los equipos instalados habían sido utilizados intensivamente en el sector de los transportes, la producción de energía, el agro y la industria. Durante la década de 1930, la inversión en estos rubros había sido poco significativa, por lo que se pensaba que la importación de esos bienes de capital requeriría un esfuerzo considerable durante la posguerra. En los círculos comerciales y gubernamentales, se estimaba que la renovación de esos equipos y la ampliación de la capacidad de producción demandarían una inversión millonaria, cercana a los 1200 millones de dólares.

Por otra parte, la inminente normalización del comercio mundial hacía temer la supervivencia de las industrias de reciente instalación, que operaban con altos costos y equipos, y tecnología rezagada. Las estimaciones realizadas por el Banco Central y el Consejo Nacional de Posguerra —un ente creado en 1945 y puesto bajo la dirección del vicepresidente, coronel Juan Domingo Perón— no coincidían por completo en cuanto al impacto, aunque preveían que la competencia externa afectaría a algunas industrias y provocaría desocupación. Estos contrastes alentaban a los actores económicos a dirigir sus miradas hacia el estado, cuyas políticas públicas eran vistas como un instrumento imprescindible para asegurar una transición ordenada hacia el nuevo orden mundial.

La estrategia económica peronista

Este momento clave coincidió con el ascenso del peronismo al poder. La política económica peronista se propuso alentar la expansión del mercado interno, la redistribución del ingreso y el crecimiento industrial. Para alcanzar estas metas, Perón instrumentó una serie de reformas institucionales que extendieron de manera notable el papel del estado y, al mismo tiempo, fortalecieron su capacidad de reorientar la composición y la distribución del ingreso nacional.

En marzo de 1946, a pedido del equipo económico peronista encabezado por Miguel Miranda, el gobierno militar había dispuesto la nacionalización del Banco Central y de los depósitos en manos de las instituciones crediticias privadas. La primera medida confirió al gobierno el control del Banco Central; por medio de la segunda, se estableció la garantía de la nación a los depósitos privados y, a través del redescuento, se le otorgaron al Banco Central instrumentos para regular el volumen y la orientación del crédito. Además, la reforma puso bajo la dirección del Banco Central a los bancos de la Nación, Hipotecario Nacional y de Crédito Industrial y a la Caja Nacional de Ahorro Postal. También se incrementaron las atribuciones del banco en relación con la política cambiaria. En conjunto, la reforma de 1946 brindó al gobierno mayor autonomía en el manejo de la política monetaria y crediticia, las que se convertirían en un instrumento clave a la hora de promover el crecimiento y la diversificación productiva.

La reforma bancaria incluyó la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que, a imitación de la Australian Wheat Board y la Canadian Wheat Board, monopolizaría el comercio de exportación de cereales y, en menor medida, el de productos pecuarios. A estas funciones se les sumarían otras, como el control de las importaciones de materias primas y de equipos para el agro y la industria. Por último, el IAPI también desempeñaría un papel relevante en el financiamiento de los convenios comerciales con Europa y América Latina.

El control oficial sobre la política monetaria y crediticia y las ganancias obtenidas en los años iniciales gracias a la nacionalización del comercio exterior permitieron al gobierno de Perón contar con nuevos instrumentos para estimular la actividad económica, el pleno empleo y el aumento del gasto público. La década peronista presenció un incremento notable del gasto público que, a precios constantes, alcanzaría al 60% entre 1946 y 1955, según los datos de la CEPAL. Si bien el gobierno implementó una profunda reforma impositiva, con la creación de nuevos impuestos

directos que pesaron en mayor medida sobre los sectores de altos ingresos, el gasto público fue financiado fundamentalmente mediante el uso del crédito público, la emisión monetaria y la colocación de títulos de la deuda —a tasas de interés muy bajas— en las Cajas de Jubilación, que en sus años iniciales mostraban un fuerte superávit.

En un período de fuerte incremento del valor de los productos de exportación, el control del comercio exportador y el de cambios le permitieron al gobierno captar una parte de la renta agraria y reorientarla, a través de las políticas oficiales, hacia otros sectores. Al mismo tiempo, la fijación de precios oficiales notablemente más bajos que los del mercado mundial impidió que la elevación de estos últimos afectara los salarios reales y deprimiera la demanda doméstica, ya que algunos de los productos agropecuarios de exportación argentinos (como la carne y el trigo) eran demandados en el mercado interno, constituían bienes esenciales en la dieta de la población y sus precios influían en el ingreso de los trabajadores.



La agricultura y la industria según Miranda



Miguel Miranda toma posesión del cargo de presidente del Consejo Económico Nacional, el 22 de julio de 1947, ante la presencia del presidente, Juan D. Perón, el ministro de Justicia e Instrucción Pública, doctor Belisario Gache Pirán, el de Guerra, general Humberto Sosa Molina, y el presidente del Banco Central, Orlando Maroglio. Fuente: AGN.

La producción del campo argentino ha constituido y seguirá constituyendo un elemento importante de la riqueza nacional, pero esta producción ha sido siempre fijada por decisiones foráneas más que por su calidad, y la política económica del país se fijó por esas decisiones para seguir exportando carnes y cereales; es decir que nuestra economía y nuestra política económica eran la de un país satélite. Es propósito del gobierno asegurar a esta producción estabilidad económica, garantizando precios y asegurando mercados. Sólo los irresponsables podrán creer que el gobierno no se interesa por este importante sector de la economía, pero no hay que olvidar que, si el gobierno no tuviera en cuenta la declinación de la producción primaria en relación con la industrializada, entonces sí que pecaría de irresponsable. Hay que mirar las estadísticas para convencerse de que, a medida que pasa el tiempo, son más los kilos de trigo o carne que hay que entregar para la adquisición de un arado, un tractor o de una máquina de coser. Es el tributo de los países productores de materias primas a los países industrializados. No olvidemos que, durante casi dos generaciones de argentinos, nuestro trigo y nuestra carne no evitaron la asfixia y el aislamiento económico argentino, que si no fue total se debió a la incipiente pero valerosa industria argentina.

Discurso pronunciado por Miguel Miranda al tomar posesión del cargo de presidente del Consejo Económico Nacional, el 22 de julio de 1947. ▀

La redistribución del ingreso a favor de los asalariados también fue incentivada a través de otros mecanismos. Dado que el país mostraba pleno empleo, el apoyo de la Secretaría de Trabajo y Previsión a los reclamos gremiales y la sindicalización masiva de los trabajadores industriales fortalecieron el poder de negociación de los sindicatos. Como resultado de estos procesos, entre 1945 y 1949 los salarios reales crecieron un 62%; hacia 1954, si bien la inflación afectó el nivel de los salarios, éstos eran aún un 50% más altos que en 1945. El resultado de estas políticas fue la instauración de un nuevo patrón de distribución del ingreso, en el que, por primera vez, la participación de los trabajadores igualó las retribuciones percibidas por el capital.

La Argentina en el mercado mundial

En la inmediata posguerra, la Argentina se encontró con excepcionales condiciones en el mercado mundial. La destrucción de las econo-

mías europeas y la escasez de alimentos aseguraban la colocación de los saldos exportables en el extranjero a precios muy elevados. La sólida posición del país hacía prever que las penurias de los años treinta quedarían en el recuerdo.

A pesar de las presiones de los Estados Unidos para restaurar el libre comercio sobre la base de un orden monetario basado en los tipos de cambios fijos y la convertibilidad de las monedas, el gobierno peronista mantuvo el bilateralismo y se negó a integrar al país a los organismos internacionales de crédito y comercio que surgieron en la posguerra, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Comercio (más tarde conocido como Banco Mundial), la Organización Internacional del Comercio y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). Las autoridades económicas entendían que, en un mercado caracterizado por la escasez de bienes y en un contexto de inconvertibilidad de las monedas, sólo los convenios bilaterales asegurarían el abastecimiento de los productos básicos. En ellos, las partes se comprometían a adquirir y vender en el otro país una lista de productos que se pagarían en las monedas convenidas, efectuando, al término de cada año, una compensación en las cuentas comerciales. Una diferencia notable con respecto a los convenios comerciales de los años treinta fue que los nuevos acuerdos no incluyeron rebajas arancelarias ni la cláusula de "nación más favorecida", por la cual las ventajas reconocidas a terceros países eran automáticamente otorgadas a la nación firmante del acuerdo. Entre 1946 y 1947, se firmaron convenios de compensación con Inglaterra, España, Francia, Italia, Suiza, Bélgica, Chile, Bolivia, Brasil, Perú, Francia e Italia, entre otros. Con el objetivo de alentar la compra de los productos argentinos, el gobierno de Perón también concedió créditos de envergadura a ciertas naciones, como España, Francia e Italia. En conjunto, estos acuerdos bilaterales reforzaron la división del comercio exterior argentino en dos áreas: por un lado, el área de las divisas libres, especialmente el dólar; por otro lado, el área de las divisas compensadas, que incluía a los principales compradores de productos argentinos.

No obstante, las previsiones oficiales de reforzar el comercio a través de estos convenios no se cumplieron; varios países europeos no fueron capaces de honrar sus compromisos de venta de manufacturas, equipos y materias primas, con lo que se acumularon nuevos saldos comerciales a favor de la Argentina. Las dificultades para adquirir estos productos orientaron las compras hacia los Estados Unidos, que pronto ocupó el lugar principal como abastecedor de materias primas, manufacturas y

maquinarias en el mercado argentino y en el mundial. Esta situación fue posible, además, por el hecho de que el gobierno británico había restaurado la convertibilidad de la libra, aunque sólo de forma temporaria.

Así, la masiva adquisición de productos en el área del dólar obligó al Banco Central a tomar nuevas medidas. Al iniciarse la posguerra, el banco había levantado todas las restricciones a las importaciones, estableciendo sólo un régimen de permisos previos de cambio destinado a evitar la introducción de maquinarias obsoletas y un sistema de cuotas para la importación de un número limitado de productos industriales. Sin embargo, en enero de 1947, el banco generalizó dichos permisos a todas las importaciones, con el propósito de seguir de cerca la evolución de las reservas de dólares. En agosto de 1947, el levantamiento de medidas discriminatorias contra algunos países recibió un duro golpe con el anuncio de la inconvertibilidad de la libra. Ello suponía que la Argentina no podría financiar sus compras en los Estados Unidos con el superávit obtenido en el área de la libra esterlina. Esta medida y la acen-tuación del déficit comercial con los Estados Unidos, origen principal de las importaciones, condujeron al gobierno de Perón a discriminar las importaciones por tipo de producto y por origen.

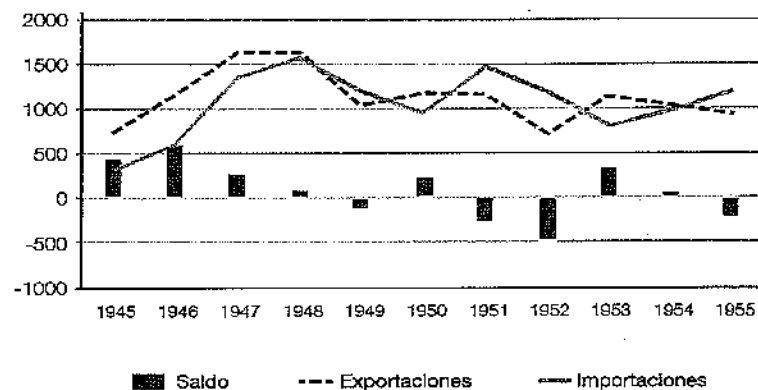
Cuadro 5. Distribución de los valores de los permisos de importación (1947-1955)
(en porcentajes)

Rubros	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Bienes de consumo	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	6,4	8,7	9,2	5,1
Materias primas y productos semielaborados	39,8	47,8	52,1	57,5	62,0	33,9	44,9	46,8	50,6
Maquinarias, motores y accesorios	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	17,0	17,3	17,2	17,0
Combustibles	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	29,7	22,8	15,3	17,5
Elementos para el transporte	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	13,0	6,3	11,5	9,8

Fuente: Claudio Belini, *La industria durante el primer peronismo. Un análisis de las políticas públicas y de su impacto*, tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2004, vol. 1, p. 128.

En el cuadro 5 (p. 119) puede observarse cómo, luego de 1947, la participación de los bienes de consumo final en el valor de los permisos de cambio otorgados disminuyó en forma notable. A partir de 1949, el recrudecimiento de las dificultades externas condujo a que la participación de las maquinarias y equipos en el valor de los permisos también declinara. En cambio, la introducción de combustibles y materias primas aumentó su peso hasta llegar a representar, en 1955, las dos terceras partes del valor de los permisos.

Gráfico 2. Evolución del balance comercial argentino (1945-1955)
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro Internacional de Información Económica, *La economía argentina. Comercio exterior 1940-1971*, Cuaderno nº 4, Buenos Aires, 1972.

Las restricciones impuestas a las importaciones estaban originadas en la declinación de las reservas monetarias en dólares y el comportamiento de las exportaciones argentinas, que a partir de 1949 comenzaron a disminuir en su volumen y valor. En efecto, como se aprecia en el gráfico 2, entre 1946 y 1948 las exportaciones alcanzaron valores récord. Ese último año, el superávit de la balanza comercial cayó a sólo 68 millones de dólares. Esta situación no era percibida como un problema grave por el gobierno, ya que se entendía que existía una demanda contenida de

importaciones, debido a las restricciones existentes durante la guerra, y que durante la posguerra las compras al exterior serían extraordinarias. Sin embargo, el descenso del valor de las exportaciones en 1949 y el fuerte déficit comercial encendieron luces de alarma. Aunque no fue advertido en ese momento por el gobierno, el desequilibrio de la balanza comercial se convertiría en una característica de la economía argentina durante los años cincuenta.

Perón y los trabajadores

A partir de 1943, Perón había buscado el apoyo de los trabajadores y de sus organizaciones gremiales. Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, inauguró una nueva política social. Por un lado, se aplicaron más rigurosamente las leyes sociales sancionadas en las décadas previas; por otro lado, el gobierno alentó las reivindicaciones de los trabajadores. Al mismo tiempo, Perón desplazó a los dirigentes sindicales comunistas y socialistas, y los reemplazó por líderes más proclives a la influencia oficial. Un sector de la vieja dirigencia sindical y los nuevos líderes retribuyeron dicho apoyo mediante la creación del Partido Laborista, una nueva fuerza política, constituida por las organizaciones sindicales, que sería uno de los sostenes más importantes en las elecciones de febrero de 1946.

Una vez en el gobierno, Perón reforzó su respaldo al movimiento obrero y las demandas de los trabajadores. En octubre de 1945 se había establecido —por medio del Decreto 23 852— un régimen de Asociaciones Profesionales que promovía la conformación de sindicatos nacionales por rama de actividad y reconocía el derecho de estas entidades a agruparse en una única central obrera. La norma, que recogía una vieja aspiración de sectores importantes del sindicalismo, establecía también el derecho de las organizaciones a participar en política, pero, al mismo tiempo, consagraba la autoridad del estado para supervisarlas.

En los primeros años de su gobierno, Perón alentó la sindicalización masiva de los trabajadores, en particular en el sector industrial. Sólo entre 1946 y 1950, el número de afiliados en la industria, los transportes y los servicios creció un 371%, alcanzando casi los 2 millones de personas. Al mismo tiempo, la movilización de los trabajadores a través de grandes huelgas reforzó la política oficial de redistribución del ingreso e incremento de los salarios reales. De esta manera, los sindicatos obtuvieron notables mejoras en los salarios y las condiciones laborales. Los convenios colectivos firmados durante esos años reconocieron nuevos

derechos de los trabajadores y regularon aspectos anteriormente sujetos a la autoridad de los empresarios. El nuevo lugar conquistado por los asalariados se expresó también en el ámbito de las empresas, con la organización masiva de las comisiones internas. Si bien no fueron reconocidas por la ley, estas comisiones recortaron la autoridad de los empresarios en el seno de cada planta.



Trabajadores y trabajadoras textiles en Establecimientos Americanos Graty. AGN.

Aunque el gobierno apoyó todas estas reivindicaciones, también buscó doblegar la independencia del movimiento obrero. Hacia 1950, el desplazamiento de los líderes sindicales independientes y la intervención sobre los gremios rebeldes permitieron completar este proceso. A partir de entonces, las dificultades económicas condujeron al gobierno a desalentar las huelgas; de hecho, la Constitución de 1949 incorporó los derechos sociales, pero no reconoció el derecho a huelga.

A pesar del desplazamiento de los líderes más independientes y el fortalecimiento del control de la CGT sobre los sindicatos, la dirigencia gremial peronista no siempre se doblegó ante las necesidades del gobierno y las bases se mantuvieron siempre activas a la hora de confrontar con los patrones. A mediados de 1954, mientras se negociaban nue-

vos convenios laborales, estallaron huelgas espontáneas en la industria textil y en especial en la metalúrgica, que expresaron la disconformidad obrera frente a los nuevos acuerdos. Un año más tarde, los líderes sindicales peronistas rechazaron la propuesta de los empresarios destinada a flexibilizar las normas que regulaban el trabajo en las empresas.

Perón y los empresarios

El ascenso de Perón al poder fue acompañado por una fuerte polarización política a la que no eran ajenas las entidades empresarias. Si bien Perón las había convocado a colaborar con el gobierno en la formulación de un plan económico para la posguerra y había incorporado a algunos de sus representantes en el Consejo Nacional de Posguerra, las reformas sociales aplicadas desde la Secretaría de Trabajo le enajenaron el apoyo de estas entidades. Poco después del triunfo electoral peronista, algunas corporaciones, como la Sociedad Rural y la Bolsa de Comercio, iniciaron el camino del desplazamiento de los dirigentes antiperonistas. Paradójicamente, la UIA —que representaba los intereses de los industriales— mantuvo su posición. En abril de 1946, el triunfo interno de los empresarios antiperonistas, encabezados por Pascual Gambino, sobre el grupo colaboracionista de Miguel Miranda y Rolando Lagomarsino selló el destino de la entidad. Poco después, la UIA fue intervenida y, en 1953, sus bienes fueron liquidados.

A pesar de su llamado previo a la colaboración entre el empresariado y el gobierno, Perón optó por una fórmula más tradicional para resolver los problemas vinculados a la elaboración de las políticas públicas. Es difícil caracterizar al peronismo como un régimen corporativo. La oposición de la dirigencia empresarial, la desconfianza de Perón frente a sus adversarios y cierta creencia en las bondades de un gobierno dirigido por la burocracia desalentaron la creación de canales orgánicos de vinculación entre el gobierno y los empresarios. Si bien se crearon varios organismos —como el Consejo Económico y Social (1946) o la Comisión Nacional de Cooperación Económica (1950) del Consejo Económico Nacional—, éstos funcionaron esporádicamente.

No obstante, la inexistencia de canales orgánicos de comunicación entre la esfera de los negocios y el gobierno no significó un aislamiento de este último. Por el contrario, las políticas intervencionistas tendieron una densa red de vínculos entre el estado y los empresarios y sus organizacio-

nes, como los centros y cámaras sectoriales. El otorgamiento de un crédito, de un permiso de importación o la concesión de un tipo de cambio preferencial para exportar o importar podían determinar la viabilidad del negocio; además, la presencia de varios dirigentes empresariales en órganos de gobierno continuó. En suma, la influencia de los negocios sobre los rumbos gubernamentales se expresó a través de otros espacios.

En tanto, el gobierno intentó unificar a las fuerzas empresarias en una nueva entidad que abarcara todas las actividades. En ocasiones, estos proyectos también fueron alentados por las entidades. Así se sucedieron la Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (AAPIC), que contó con el apoyo de Lagomarsino, y la Confederación Económica Argentina (CEA).

En 1950, un movimiento empresario del interior del país constituyó la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC). En 1951, esta entidad, liderada por José Gelbard, obtuvo el apoyo de Perón para encabezar la unificación de las fuerzas empresarias. El interés oficial en el tema se derivaba de las crecientes dificultades económicas que llevarían a la aplicación del Plan Económico de Emergencia de 1952. Finalmente, a mediados de 1953, se creó la Confederación General Empresaria (CGE), una organización a menudo vinculada con la pequeña y mediana empresa del interior del país, pero que entonces agrupaba también a las poderosas entidades del Litoral y a su dirigencia más tradicional. A pesar de la propaganda oficial, el proyecto peronista de organizar a los grupos de interés bajo la órbita de esta entidad no tuvo un impacto relevante en la forma en que se elaboraba la política económica oficial.

La lenta construcción de canales formales de negociación entre el gobierno y el empresariado y la limitada influencia de la CGE sobre la definición de las políticas públicas cobra mayor importancia si consideramos que las políticas peronistas implicaron destacables transferencias sectoriales. En estas condiciones, las reformas impuestas por el gobierno acentuaron la incertidumbre y deterioraron las expectativas empresarias. Un ejemplo de los límites del apoyo empresario lo constituye el Congreso de la Productividad de 1955, convocado por la CGT y la CGE, con el auspicio oficial. El encuentro reveló la ofensiva de los empresarios para limitar las conquistas alcanzadas por los trabajadores en los años iniciales del peronismo. El convenio final dispuso una solución intermedia, arbitrada por el estado, entre los reclamos empresariales y la defensa de la CGT de las conquistas obreras. El Acuerdo Nacional de la Productividad nunca se aplicó pues, pocos meses después, el de-

rocamiento de Perón impuso una nueva relación de fuerzas entre el empresariado y las organizaciones sindicales.



Inauguración de la sede de la CGE, el 18 de febrero de 1955. El presidente de la entidad, José B. Gelbard, pronuncia un discurso ante la presencia, entre otros, del presidente Perón, el embajador norteamericano Albert Nuffer (debajo del retrato), el ministro de Trabajo Alejandro Glavarini y el de Industria, Orlando Santos. AGN.

El nacimiento del estado empresario

Una de las características principales del período peronista fue la expansión del rol empresarial del estado. A tono con lo que sucedía en Francia o Gran Bretaña, donde se había dispuesto la nacionalización de vastos sectores de la economía, el estado argentino asumió nuevas funciones. Entre 1946 y 1950, se nacionalizaron diversas empresas de transporte e incluso algunas industriales. En ciertas ocasiones, este proceso fue el resultado de decisiones que buscaban resolver las controversias iniciadas en los años treinta. En otros casos, en cambio, las nacionalizaciones fueron una respuesta a la coyuntura.

En un principio, Perón se mostró receloso ante la transferencia al estado de empresas privadas. El gobierno prefería la constitución de sociedades mixtas, que eran vistas como un tipo de empresa ideal que reunía los beneficios del control estatal y el impulso proveniente de la iniciativa privada. Con el fin de auspiciar este tipo de emprendimientos, junto con la reforma bancaria y la creación del IAPI, se había establecido el primer régimen legal sobre sociedades mixtas (Decreto 15 349/46). Sin embargo, la organización de estas entidades no fue fácil, debido al desinterés del capital privado de convertirse en socio del estado. Además, sectores del propio peronismo y del radicalismo rechazaron este modo de intervención estatal porque lo consideraban una cesión de recursos públicos a los capitales privados. Por ello, el peronismo y el radicalismo alentaron el control público de las empresas de servicios públicos y de las nuevas firmas industriales del estado.

La primera nacionalización, en agosto de 1946, fue la adquisición de la Unión Telefónica, filial local de la International Telephone and Telegraph Corporation, por una suma de 95 millones de dólares. Poco después, se anunció la constitución de una sociedad mixta, entre el estado, el capital privado argentino y los empleados telefónicos. La Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA) fue, por su capital, la sociedad mixta más importante constituida en esos años. La empresa se proponía emitir acciones y colocarlas en el mercado bursátil porteño, ofreciendo como incentivo para los inversores privados la garantía estatal de un dividendo anual del 4%. Sin embargo, la experiencia fracasó. En abril de 1947, el descubrimiento de una estafa millonaria, que derivó en el procesamiento de todos los directores de la empresa (entre ellos, el sindicalista Luis Gay, quien fue finalmente sobornado), condujo al gobierno a intervenir el directorio, lo que fue recibido negativamente en los círculos económicos, por cuanto constituía un mal antecedente para emprendimientos similares. Más grave aún, haciendo uso de prerrogativas provisionales, el estado se negó a reconocer la participación en el directorio de los accionistas privados. La escasez de información sobre el desempeño económico de la firma y las sospechas de un abultado déficit colocaron a la EMTA en dificultades más graves. Finalmente, en marzo de 1948, la empresa fue disuelta y los servicios fueron transferidos a manos del estado.

Otros intentos de crear empresas mixtas también fracasaron. Al comenzar su gobierno, Perón apoyó un proyecto por medio del cual la Standard Oil se asociaría a YPF. El propósito era incrementar la

producción local de petróleo y suponía el reconocimiento de las dificultades que enfrentaba YPF para expandir eficientemente sus operaciones. Pero los inversores norteamericanos vieron muy pronto con recelo el poder de veto otorgado a los representantes estatales en la ley de sociedades mixtas y exigieron su reforma. En enero de 1947, la difusión de este proyecto generó una denuncia de la Unión Cívica Radical, a través del diputado intransigente Arturo Frondizi. Para los radicales, la empresa era un verdadero emblema y rechazaron de plano cualquier concesión. El convenio también generó una disputa en el gabinete peronista y en la bancada oficial, lo que obligó al presidente a dar marcha atrás.

Sin duda, el proyecto fallido más importante fue el que involucró a los ferrocarriles ingleses. Éste formaba parte de una revisión integral del vínculo comercial entre la Argentina y Gran Bretaña, que tuvo lugar al finalizar la guerra. En septiembre de 1946, el acuerdo Miranda-Eady permitió a ambas partes arribar a un arreglo sobre el uso de las divisas bloqueadas en Londres, la adquisición de casi la totalidad del saldo exportable de carnes y los precios que se abonarían por dichas ventas. En relación con los ferrocarriles, el convenio dispuso la constitución de una sociedad mixta entre los británicos y el estado, comprometiéndose este último a una inversión millonaria con el objetivo de modernizar el desgastado equipo ferroviario. La empresa contaría con un beneficio mínimo, garantizado por el estado, del 4% anual sobre el capital invertido. Las dificultades monetarias y financieras de Gran Bretaña y las críticas que generó el acuerdo en las filas peronistas y de la oposición radical y nacionalista condujeron al gobierno a desestimar el proyecto. Finalmente, en febrero de 1947, las compañías ferroviarias británicas y sus propiedades fueron nacionalizadas por un valor de 150 millones de libras esterlinas. Contrariamente a las versiones más difundidas, los ferrocarriles ingleses no fueron pagados con los saldos acumulados durante la guerra, sino mediante la exportación de productos primarios en el marco del convenio Andes firmado en 1948.

Las nacionalizaciones se extendieron hasta alcanzar a los ferrocarriles franceses, las usinas de electricidad de propiedad norteamericana de los grupos ANSEC y SUDAM, las empresas de navegación aérea —que en 1949 fueron unificadas en Aerolíneas Argentinas—, la Corporación de Transportes de Buenos Aires y la Compañía de Navegación Dodero, cuyos buques fueron transferidos a la Flota Mercante del Estado, empresa creada por el presidente Castillo en 1941.



La nacionalización de los ferrocarriles británicos fue tal vez la medida más polémica del peronismo. Estación Constitución en la década de 1950. AGN.

Las nacionalizaciones también incluyeron al sector industrial. En enero de 1947, el estado creó la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), un organismo que se proponía instalar y controlar industrias "de interés para el desarrollo orgánico de la economía". En un principio, DINIE incorporó treinta empresas metalúrgicas, químicas, farmacéuticas, eléctricas y de la construcción que habían pertenecido a capitales alemanes y cuya desaparición era considerada perjudicial para el desenvolvimiento industrial del país. A estas firmas se sumaron algunas fábricas químicas y textiles que el estado había instalado en la década previa y varias firmas británicas que, como la Compañía Ferrocarrilera de Petróleo, habían sido nacionalizadas junto con los ferrocarriles británicos. Las empresas DINIE fueron reorganizadas y reactivadas. Al mismo tiempo, este holding público planeó la instalación de nuevas industrias, como una planta de soda solvay, negro de humo, motores diesel y productos farmacéuticos. El gobierno también fundó nuevas empresas para desarrollar estas actividades. El caso más importante por su posterior impacto sobre el sector manufacturero fue la creación en 1947 de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), un proyec-

to impulsado por el general Manuel Savio, presidente de la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien se proponía erigir la primera acería de ciclo integral en San Nicolás. En 1952, el gobierno dispuso transformar la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba en una nueva empresa, Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que tendría un papel destacado en el desarrollo de la industria automotriz.

En otras ocasiones, la expansión de la presencia estatal respondía a objetivos políticos. Un caso emblemático fue la nacionalización del grupo Bemberg en 1953. El proceso Bemberg, iniciado en 1937 como una demanda por la evasión del impuesto a la herencia, se convirtió diez años más tarde en un conflicto político que enfrentó a los Bemberg con Perón. En 1948, el gobierno quitó a las empresas la personería jurídica y, cinco años más tarde, una ley del Congreso autorizó su estatización. Esta medida significó el control estatal de la industria cervecera y de otros grandes emprendimientos textiles y agropecuarios. En conjunto, durante el período peronista se expandieron empresas fundadas pocos años antes, como Fabricaciones Militares (1941), y surgieron otras nuevas, del estado. Entre 1946 y 1953, la participación de las empresas del estado en el valor de la producción industrial y el personal empleado se triplicó, alcanzando el 10% y el 12% respectivamente.

No obstante, el estado como empresario no mostró siempre el dinamismo esperado. Si bien en algunos casos —como el de Gas del Estado— permitió poner en explotación nuevos recursos, expandir y mejorar la prestación de un servicio, en otros el manejo estatal de las empresas careció de objetivos bien definidos y estuvo sometido a constantes cambios. Un ejemplo emblemático fue el de los ferrocarriles, cuya nacionalización implicó la absorción de doce empresas diferentes. Recién en 1952, se creó la Empresa Nacional de Transportes (ENT), que incorporó a los ferrocarriles, el transporte fluvial y marítimo, Aerolíneas Argentinas y la Corporación de Transportes de Buenos Aires. Sin embargo, el gobierno peronista no logró crear una estructura jurídica apropiada ni una organización eficiente para la nueva entidad. La administración de los ferrocarriles se realizó como si se tratara de una repartición pública y no de un emprendimiento comercial. Las vías y los equipos instalados, que en 1946 tenían un grado de obsolescencia considerable, no fueron renovados con la intensidad necesaria; en 1958, el 57% de los rieles y el 56% de los vagones superaban los cuarenta años de utilización. En estas condiciones, el ferrocarril se vio afectado por la competencia del transporte automotor, especialmente en el tráfico de corta distancia; de hecho, entre 1946 y 1960 el tráfico ferroviario de cargas disminuyó un

25%. Para empeorar las cosas, la declinación del tráfico de cargas fue acompañada de un aumento del personal (que entre 1945 y 1955 ascendió de alrededor de 150 000 agentes a unos 230 000, un incremento del 53%) y de una consecuente caída de la productividad. En la década de 1950, estos factores y el retraso de las tarifas originaron un incremento sustancial del déficit de la empresa, el cual sería hábilmente utilizado, años después, por los voceros del discurso neoliberal.



Las empresas de transporte nacionalizadas y las causas de su déficit



Colectivo de la Corporación de Transporte de Buenos Aires en la avenida Corrientes, en la década de 1950. AGN.

En 1953, un informe elevado por el Ministerio de Transporte al Grupo Económico integrado por los ministros de Asuntos Económicos, Alfredo Gómez Morales; de Comercio Exterior, Antonio Cafiero, y de Finanzas, Miguel Revestido, analizaba el origen del déficit.

“Del déficit total de 1 190 millones de pesos corresponde a los ferrocarriles cerca del 40%, a transportes de Buenos Aires prácticamente el 50% y el 5% corresponde a Aerolíneas. [...] Causas generales de la actual situación deficitaria: 1) Como causa general de importancia capital y común en todas las empresas que integran en él (ENT), debe anotarse el fuerte aumento verificado en el número de agentes incorporados en los últimos años. Es importante destacar que el crecimiento del personal se ha

verificado en momentos en que el tráfico ferroviario no experimentaba incremento sensible. En el caso de los ferrocarriles, el aumento del personal alcanza al 10% en los últimos cinco años, y en el caso de la Corporación, el 50% en los últimos seis años. 2) El aumento general verificado en los sueldos del personal ferroviario, de una retribución promedio por agente de m\$N 488 en 1948, llegó a m\$N 1424 en 1952, o sea un incremento representativo de un 320%, verificándose similar incremento en el caso de la Corporación.

Medidas a adoptar directamente por el Ministerio de Transporte: a) adquisición de material nuevo; b) racionalización en la utilización de los transportes; c) ajustes de orden administrativo; d) racionalización en las compras; e) reordenamiento del tráfico. [...] Cabe anotarse que los resultados en general han de irse percibiendo lentamente, por lo cual durante cierto tiempo subsistirá la situación actual. Desde otro punto de vista también debe consignarse que para lograr la puesta en práctica de algunas de las medidas propuestas será necesario resolver algunos problemas un tanto arduos, vinculados al estatuto y escalafón vigentes para el personal. Igual comentario corresponde para la Corporación de Transportes.”

*Actas del Grupo Económico, Acta 52, 21 de mayo de 1953,
Anexo 1.* ■

En relación con el sector manufacturero, la empresa pública no se convirtió en un instrumento eficaz para acelerar la integración vertical y las transformaciones estructurales; los planes de la DINIE y de Fabricaciones Militares (entre los que se encontraba SOMISA), destinados a instalar nuevas industrias de insumos químicos y siderometalúrgicos, no se concretaron. Por otra parte, la expansión industrial generó controversias debido a que muchas de estas firmas competían abiertamente en el mercado interno con las entidades privadas.

Estancamiento y diversificación agrícola

La política económica peronista buscaba acelerar la industrialización mediante la transferencia de ingresos del sector primario exportador hacia el sector urbano. El éxito de esta estrategia requería dos condiciones básicas; por un lado, que los precios internacionales de los productos primarios —que se habían elevado hasta alcanzar niveles considerables durante los últimos años de la guerra— no declinaran en el corto y

el mediano plazo. Por otro lado, que la oferta de carnes y cereales (los saldos exportables en especial) no disminuyeran. Ninguna de las dos condiciones se mantuvo durante demasiado tiempo.

Luego de un corto período, en que los países de Europa continuaron demandando grandes cantidades de alimentos, a partir de 1949 sobrevino una etapa de caída de los precios internacionales. Dicha reducción era resultado de varios procesos. En primer lugar, desde hacía al menos una década, los países productores de cereales y carnes que competían con la Argentina en el mercado internacional venían transformando sus sectores agrícolas con la introducción de semillas híbridas y pesticidas, que les permitieron un incremento notable de los rendimientos. Durante la guerra, la producción agrícola norteamericana aumentó, impulsada por la demanda interna y por el control de ese país sobre los abastecimientos a las naciones aliadas. Las transformaciones productivas permitieron que, al término del conflicto, los Estados Unidos, Canadá y Australia volcaran al mercado su abundante producción de cereales. En segundo lugar, el principal mercado demandante de carnes y cereales (los países de Europa) se vio beneficiado por los programas de ayuda estadounidense, que suministraban fondos para adquirir materias primas y alimentos. A partir de 1947, la aplicación del Plan Marshall alivió la situación europea. Por razones políticas, la Argentina fue marginada como proveedor de granos. El boicot económico de los Estados Unidos se expresó también por medio de presiones sobre clientes de la Argentina, para evitar acuerdos comerciales. Así, por ejemplo, en 1946 Washington operó sobre Francia y Bélgica para impedir que estos países compitieran con Inglaterra por las carnes argentinas.

Las transformaciones en el mercado mundial de cereales se sumaron a las dificultades internas, muchas de ellas enfatizadas por las condiciones internacionales y el enfrentamiento con los Estados Unidos. En efecto, durante la posguerra, la economía argentina debió enfrentar el problema del estancamiento e incluso la caída de la producción agrícola pampeana. Este proceso se convirtió, a principios de los años cincuenta, en la principal traba para el crecimiento económico. Entre 1940 y 1949, la producción de cereales y lino se contrajo desde unos 17 millones de toneladas hasta 8,7 millones. Si bien la expansión de la ganadería vacuna compensó parcialmente este proceso, el descenso de la producción provocó serias dificultades. La combinación de la caída de la producción y el incremento del consumo interno derivado de redistribución del ingreso más equitativa condujeron a una baja en los saldos exportables.

El debate sobre las causas que explican la crisis del agro pampeano durante los años cuarenta ha sido intenso. Una interpretación tradicional sostuvo que el factor principal residió en el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, caracterizado por la persistencia de la gran propiedad, lo que habría desalentado la inversión productiva y la adopción de nuevas tecnologías. Más recientemente, Jorge Sabato ha señalado como clave explicativa la estrategia de los productores; en un contexto de inestabilidad de precios y fluctuaciones en los rendimientos, los productores adoptaron comportamientos especulativos que inhibían la inversión y especialización productiva. En cambio, otra corriente interpretativa, en la que podemos incluir a Carlos Díaz Alejandro, ha sostenido que las causas de la crisis se encuentran en las erróneas políticas peronistas (especialmente los bajos precios fijados por el IAPI), que, al castigar al sector, desalentaron la inversión y provocaron la caída de la producción.

En realidad, el estancamiento de la producción agrícola se remontaba a los años treinta. A comienzos de los años veinte, la agricultura argentina había finalizado una etapa en la que el incremento de la producción se sustentaba en la adición de más tierra. En adelante, cualquier aumento de las cosechas debía basarse en la incorporación de tecnología: mecanización, empleo de semillas híbridas, agroquímicos, etcétera. Sin embargo, la crisis de 1929 ocultó este proceso; la caída de la demanda internacional planteaba el problema más urgente de colocación de la producción y no de un nuevo incremento. La Gran Depresión tuvo también otros efectos: puesto que en algunas áreas de la región pampeana las tierras podían utilizarse para la agricultura y para la ganadería, el cambio de los precios relativos a favor de la segunda opción privilegió este tipo de producción. Durante la guerra, este proceso se acentuó aún más debido a las dificultades para el transporte de granos y a la caída de los precios internacionales. Como resultado de estos cambios, miles de arrendatarios fueron expulsados del campo y debieron emigrar hacia las ciudades. Según las estimaciones de Guillermo Flichman, entre 1937 y 1947 el número de arrendamientos en la región pampeana pasó de representar el 59% de las explotaciones a un 45%.

Las políticas públicas también desempeñaron su papel, puesto que la crisis agraria motivó la intervención del estado. En 1942, se sancionó la primera ley que dispuso la prórroga de los arrendamientos; en 1943, el gobierno militar estableció por decreto una rebaja de los arriendos del orden del 20% y ordenó la prórroga de los contratos hasta 1945. El gobierno peronista mantuvo esta política de prórrogas temporarias

hasta 1948, cuando se sancionó la Ley 13 246, por la cual se garantizó la estabilidad de los arrendatarios por un período de cinco años y se prohibieron las cláusulas a través de las cuales los chacareros se veían obligados a comercializar sus cosechas o contratar servicios a los terratenientes. Esta ley también dispuso la posibilidad de un incremento de hasta el 20% de los arriendos (lo que significaba mantener el precio anterior a 1943) y aumentos superiores a partir de 1950. En caso de desacuerdo entre las partes, el gobierno intervendría a través de cámaras paritarias de conciliación.

No obstante, lejos de resolver los conflictos, estas medidas se convirtieron en fuente de nuevos pleitos. Las cámaras debieron atender numerosas contiendas entre propietarios y arrendatarios. Los primeros pretendían recuperar la tierra o bien obtener aumentos significativos de los arrendamientos; en cambio, los chacareros se opusieron a todos los reclamos y apostaron a la permanencia en el campo. Las tensiones obligaron a Perón a sancionar, en 1952, la Ley 14 166, que permitió a los aparceros y arrendatarios prorrogar sus contratos hasta 1955. Sin embargo, esta medida no resolvió la cuestión. El congelamiento de los arrendamientos y la aceleración de la inflación reducían el peso de la renta pagada por los chacareros. Durante la década peronista, las rentas percibidas por los terratenientes se redujeron entre un 40% y un 80%, según se tratara de arrendamientos pagados en dinero, en forma parcial o total respectivamente. Las sucesivas prórrogas de los contratos y el congelamiento de los arrendamientos eran medidas de corto plazo, que no resolvían los problemas sectoriales.

En suma, la intervención estatal no logró resolver el conflicto entre las partes. Si bien el congelamiento de los arriendos benefició a los chacareros, también introdujo una rigidez en las formas tradicionales de organización de la producción e impidió la rotación entre las actividades agrícolas y ganaderas que mantenía la fertilidad del suelo. Al mismo tiempo, aunque numerosos chacareros pudieron acceder a la propiedad de la tierra, gracias a que el congelamiento impulsaba a algunos terratenientes a dividir y vender sus tierras, y a que podían contar con créditos de la banca oficial, la mayoría continuó siendo arrendataria y padeciendo los problemas de la inestabilidad. La precariedad de esta situación se manifestó en una reducción de las mejoras introducidas en las explotaciones y en el deterioro de la productividad agrícola.

El control oficial de la comercialización también ha sido considerado causa del estancamiento agrícola. Entre 1946 y 1949, los precios paga-

dos por el IAPI a los productores agrícolas fueron notablemente más bajos que los internacionales. Esta política afectó la rentabilidad de todos los productores y desalentó la inversión en el sector. De cualquier modo, los problemas del agro pampeano no se reducían a una cuestión de precios y costos. De hecho, aunque a partir de 1952 el IAPI fijó precios más remunerativos para los productos agrícolas, ello no derivó en aumentos significativos de la producción.

Otro factor que influyó en la crisis agrícola fue el deterioro de las inversiones en maquinarias y equipos, acentuado desde la guerra. Si bien muchas tareas de preparación del suelo y recolección de las cosechas se realizaban con equipos costosos, otras aún eran llevadas a cabo de manera primitiva. El reemplazo del caballo por el tractor no había prosperado y continuaba empleándose el arado de manquera. Aunque entre 1946 y 1949 se importaron tractores y otras maquinarias, libres de todo arancel, la caída de las reservas de divisas frenó este proceso. Mientras tanto, la industria local comenzaba a dar sus primeros pasos para suplir la falta de oferta externa.

El lento avance de la mecanización agrícola se sumaba al atraso de la agricultura pampeana en la introducción de semillas híbridas, pesticidas y herbicidas, que habían permitido incrementar notablemente los rendimientos a los productores de los Estados Unidos, Canadá y Australia. Si bien en la década de 1940, los productores pampeanos empleaban pesticidas y en 1949 se obtuvo la primera semilla híbrida adaptada a las condiciones locales, hasta la década de 1960 la difusión de estas tecnologías fue muy lenta.

Mientras la agricultura pampeana se sumergía en una crisis, la ganadería y los cultivos industriales en especial conocieron un período de desarrollo. Entre 1947 y 1952, el *stock* de vacunos ascendió un 10% y alcanzó un récord de 45 millones de cabezas. Este crecimiento constituyó la contracara de la crisis de la agricultura pampeana. Sin embargo, la expansión de la ganadería no se tradujo en un aumento de las exportaciones de carnes. El incremento del consumo interno de carne —que entre 1945 y 1950 se elevó un 34%, alcanzando ese último año un récord de 94 kilogramos por habitante— condujo a una peligrosa reducción de los saldos exportables. Con el fin de frenar esta tendencia, en 1952 el gobierno dispuso la veda de la venta de carnes durante dos días a la semana.

En relación con los cultivos industriales, entre 1946 y 1955, la superficie sembrada se incrementó un 25%, como consecuencia del crecimiento de la demanda interna. En el noreste, los principales aumentos

de la producción se produjeron en el tabaco, el arroz y el algodón. La producción de azúcar, concentrada en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy, creció un 23%. En Cuyo, se ampliaron los cultivos de vid y se expandieron de manera notable las plantaciones de olivo. Por último, la producción de cítricos, peras y manzanas creció en forma considerable; en especial en el Valle del Río Negro. Con excepción de este último caso, los cultivos industriales y frutícolas debieron enfrentar problemas similares a la agricultura pampeana en relación con el suministro de equipos e insumos.

La prosperidad de la industria

Uno de los objetivos principales de la política económica peronista fue el apoyo al sector industrial. Durante la guerra se había debatido con intensidad la orientación futura de la economía argentina. En esas discusiones, había cobrado fuerza una corriente de opinión que sostenía la necesidad de proteger las industrias surgidas en ese contexto. Un grupo de oficiales de las Fuerzas Armadas, el grueso del empresariado industrial y una nueva generación de economistas e ingenieros sostuvieron la conveniencia de lograr una transición ordenada hacia la economía de posguerra, lo que implicaba el apoyo oficial a ciertas actividades económicas surgidas a partir de 1939.

La dictadura militar de 1943 catapultó a algunos de estos actores al poder; los discípulos de Alejandro Bunge, encabezados por el ingeniero Emilio Llorens, se integraron al gobierno y comenzaron a bosquejar los rudimentos de una política sectorial. En forma paralela a las reformas sociales impuestas por Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, las nuevas autoridades avanzaron en la puesta en marcha de algunas instituciones; en octubre se creó una Dirección General de la Industria, que en junio de 1944 fue elevada a la categoría de Secretaría de Industria y Comercio. En abril de ese año, el gobierno fundó el Banco de Crédito Industrial, que se proponía resolver la escasez crónica de crédito a mediano y largo plazo para la industria. Poco después, el gobierno militar estableció el Decreto 14 630/44 de Fomento y Defensa de la Industria, la primera legislación de promoción industrial, que regiría hasta 1958.

En octubre de 1946, el gobierno de Perón ratificó la orientación proindustrial de las políticas oficiales. Juan José Llach ha sostenido que esta política estuvo fundamentada en la necesidad de afianzar las

fuerzas sociales que habían llevado a Perón al gobierno. Sin embargo, no cabe duda de que existían algunas consideraciones económicas. El avance de la industria y la diversificación de la producción eran vistos como un camino necesario a fin de eliminar las incertidumbres propias de una economía volcada al mercado externo. El Primer Plan Quinquenal constituyó el primer programa económico que estableció, de forma explícita, las industrias que serían objeto de fomento. En primer lugar, se protegerían aquellas que, como la textil o la metalúrgica, se habían desarrollado durante la guerra y podían verse sometidas a una dura competencia externa. En segundo lugar, se apoyaría el desarrollo de otras nuevas, como la del acero, la soda solvay y el papel para diarios. En tercer lugar, se alentaría la exportación de productos industriales, ya que se pensaba que el país contaba con ventajas comparativas, como tejidos de lana, aceites vegetales y extractos opoterápicos. El plan contenía metas de producción que estaba previsto alcanzar a través de la aplicación de instrumentos como aranceles, una nueva ley de fomento industrial, tasas de cambio diferenciales para la introducción de insumos y equipos, permisos de cambio y cuotas para las importaciones competitivas, crédito oficial y la concreción de los planes de Fabricaciones Militares.

No obstante, la implementación de la política industrial se distanció de las propuestas del plan. Ello se debió, en parte, a los problemas de diseño de dicha política, que confirió gran discrecionalidad a la burocracia estatal. Su aplicación también se vio influida por dificultades en el suministro externo de maquinarias y, a partir de 1949, por la escasez de dólares, que obligó al gobierno a administrar las divisas disponibles de modo más ajustado. Por último, recordemos que el aliento al sector industrial se vio subordinado a otros objetivos, como el pleno empleo y la redistribución del ingreso a favor de los asalariados. Esta situación se expresó en el énfasis puesto en el desarrollo de la industria liviana, la orientación del crédito hacia el financiamiento de los abultados gastos de explotación, y la fijación de cuotas y prohibiciones a las exportaciones de manufacturas, que buscaban abastecer, en primer lugar, la creciente demanda interna.

Hasta comienzos de la década de 1950, la política industrial peronista se concentró en el empleo del crédito, el control de las importaciones, la fijación de tipos de cambio preferenciales y la selección por decreto de industrias de interés nacional. En cambio, la tarifa aduanera, reformada en 1950, fue relegada a un lugar marginal. De esta manera, durante la posguerra, la industria debió enfrentar la competencia de

las importaciones. La marginación del arancel aduanero se derivaba del hecho de que, luego de la declaración de la inconvertibilidad de la libra, en agosto de 1947, el gobierno de Perón se había visto obligado a discriminar las importaciones del área del dólar. Las licencias de importación permitían ejercer un control más directo sobre el volumen, la composición y el origen de las importaciones.

En los años iniciales, el crédito se convirtió en el principal estímulo al sector, por su volumen y por el fuerte subsidio que implicaban tasas de interés menores a la inflación. La política del Banco Industrial careció, según Rougier, de selectividad y tendió a reproducir la estructura sectorial, beneficiando también a las grandes empresas. Por otra parte, la política cambiaria alentó la inversión mediante tipos de cambios que abarataban la introducción de maquinarias e insumos. Por último, el gobierno amparó un número reducido de industrias de "interés nacional" como la producción de laminados de acero, productos químicos, farmacéuticos y metalúrgicos.



Sección devanadora de hilados de la firma Sedalana S.A. La industria textil lideró el crecimiento industrial hasta la década de 1950. AGN.

¿Cómo afectaron las políticas peronistas al sector industrial? Los analistas han presentado estimaciones muy disímiles acerca del crecimiento

de dicho sector, desde una tasa mediocre del 3% anual a otra del 6%, o incluso del 8%. Más allá de estas discusiones, es claro que las políticas mencionadas prolongaron la prosperidad industrial iniciada poco después del estallido de la guerra. Las actividades que lideraron este proceso fueron la industria textil algodonera, la rama de metales y la de maquinarias y aparatos eléctricos. En cambio, la industria química básica y la siderurgia no lograron avances significativos, en gran medida porque el gobierno no otorgó prioridad a los planes de Fabricaciones Militares. En la década siguiente, el retraso en la producción de insumos básicos se convertiría, en el contexto de un déficit crónico de la balanza comercial, en un serio obstáculo para las transformaciones estructurales.

El auge del mercado interno

La implantación del nuevo patrón distributivo, las políticas monetarias y crediticias expansivas, el aumento de los gastos públicos y la prosperidad industrial alentaron una fuerte expansión del mercado interno.

El componente principal de este proceso fue la política de redistribución del ingreso, que trasladó parte de los ingresos desde el sector primario hacia la economía urbana y los asalariados en especial. Las características de dicha política y los instrumentos empleados por el gobierno modelaron su impacto e influyeron sobre la demanda doméstica. Señalamos ya que las políticas peronistas alentaron una mejora notable de los salarios reales; ese incremento se produjo principalmente mediante un desplazamiento de los ingresos de los rentistas (urbanos y rurales) y de los trabajadores autónomos. Pero aun entre los asalariados mismos tuvieron lugar cambios importantes. Si bien el ingreso real creció para el conjunto de los trabajadores, los convenios colectivos redujeron las distancias que separaban las remuneraciones percibidas por los obreros no especializados (los más numerosos) de los trabajadores calificados. Además de los salarios más altos, los asalariados se vieron favorecidos por los nuevos servicios sociales, financiados en parte mediante las contribuciones patronales.

Otras políticas oficiales también impulsaron la demanda; de particular importancia fue el congelamiento de los alquileres. Este componente de los gastos familiares se mantuvo estacionario a pesar de la fuerte inflación, lo cual permitió derivar parte del ingreso antes destinado al pago de las rentas hacia el consumo de alimentos y productos manu-

facturados. Además, el gobierno peronista reforzó los controles de precios, aplicados por primera vez en 1939 por medio de la sanción de la Ley 12 591. En 1946, el gobierno consiguió la aprobación de una nueva ley contra el agio. A partir de esta legislación, la Secretaría de Industria y Comercio ensayó diversos sistemas destinados a limitar el incremento de precios, como congelamientos y rebajas, regímenes de utilidad máxima autorizada para las empresas y controles de precios en la comercialización mayorista y minorista, tarea a cargo de la Policía Federal.

En 1949 se creó la Dirección Nacional de Vigilancia de los Precios, cuyo objetivo era combatir el agio y la especulación en la Capital y el Gran Buenos Aires. Entre 1949 y 1955, las autoridades instruyeron unos 64 000 sumarios contra infractores. El combate contra el agio se fortaleció entre 1952 y 1953, cuando se dispuso el congelamiento de los precios. En el primer año se aplicaron 5200 multas, 3000 arrestos y 150 clausuras y decomisos de mercaderías. Al año siguiente, la acción represiva se intensificó; sólo entre abril y julio de 1953 se dispusieron 241 clausuras definitivas de almacenes y tiendas, debido a las reiteradas infracciones a los precios máximos. Con el mismo propósito de contener el incremento del costo de la vida, a comienzos de la década de 1950 la Fundación Eva Perón inauguró unas 200 proveedurías (la mayoría de ellas eran pequeños almacenes adquiridos por la Fundación), donde se despachaban comestibles y textiles a precios de costo.



Una proveeduría sindical en mayo de 1951. Estas organizaciones buscan contener el aumento del costo de vida. AGN.

El auge del mercado interno alcanzó su apogeo a comienzos de la década de 1950. Entonces, el consumo anual per cápita de productos como carne vacuna, pescado, azúcar y tejidos de algodón alcanzó el nivel más alto. Las fábricas de cocinas y calefones a gas continuaron incrementando la producción hasta los últimos años del gobierno de Perón. La fabricación de pequeños electrodomésticos, como calentadores y planchas, creció considerablemente hasta 1950; luego, la expansión estuvo liderada por la producción de ventiladores, licuadoras, lavarropas y heladeras. Estos últimos eran más costosos y su adquisición era posible gracias a la generalización de las ventas en cuotas, modalidad destacable en ese período. Una estadística oficial señalaba que, entre 1950 y 1955, las ventas a crédito de artículos para el hogar habían ascendido del 17% al 38% del total de las ventas en la Capital Federal, cifras que permiten imaginar los cambios introducidos en la vida cotidiana. No obstante, el deterioro del salario real como consecuencia de la aceleración del ritmo inflacionario y la política de estabilización aplicada a partir de 1952 detuvo el auge del mercado interno.



Publicidad de cocinas y electrodomésticos. La expansión del consumo impulsó la producción de cocinas, heladeras y otros electrodomésticos. AGN.

La crisis (1949-1953)

A finales de 1948, comenzaron a percibirse los primeros síntomas de dificultades económicas. Las nacionalizaciones, el pago de la deuda

externa y la masiva ola de importaciones de bienes manufacturados y maquinarias habían reducido las reservas hasta los 773 millones de dólares, de las que sólo un porcentaje menor estaba disponible en oro y dólares. Por su parte, el Banco Central había emitido permisos previos de importación, que representaban obligaciones por 1700 millones de dólares. A este desequilibrio de las cuentas externas se sumaba la aceleración de la tasa de inflación, que, al menos parcialmente, tenía su origen en las políticas monetarias y crediticias expansivas, y los programas de inversión estatal en el marco del Primer Plan Quinquenal, a lo que se sumaba la puja distributiva entre distintos sectores de la sociedad.

En enero de 1949, Perón apartó a Miguel Miranda del manejo de la economía y lo reemplazó por un equipo de economistas presidido por Alfredo Gómez Morales. El nuevo gabinete anunció algunas medidas destinadas a contener el gasto público y la inflación. El gobierno dispuso un control más estricto de los permisos previos de importación, con el objetivo de reducir las erogaciones de divisas que no fueran imprescindibles, y se devaluó la moneda para alentar las exportaciones. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para corregir los desequilibrios económicos. La caída de los precios internacionales de los productos primarios y de las exportaciones argentinas intensificaron las dificultades; en 1949, la economía se contrajo y también se redujeron el consumo y la inversión.

En 1950, el inicio de la guerra de Corea alentó las esperanzas de la recuperación de los precios de los productos primarios. Sin embargo, pronto se volvió evidente que el problema del deterioro de los términos del intercambio no era un fenómeno coyuntural. Para empeorar las cosas, en 1950 y en 1952 el agro pampeano sufrió sequías que provocaron un pronunciado descenso de la producción y las exportaciones. Entre 1948 y 1952, la combinación de la caída de los precios y del volumen de las exportaciones redujo a la mitad la capacidad de importación. En esos años —con la excepción de 1951—, las importaciones disminuyeron un porcentaje similar.

La agudización de la escasez de divisas fue acompañada de una aceleración del ritmo de la inflación, que en 1951 trepó al 37% anual. A ello contribuyó la reanudación de una política monetaria y crediticia expansiva que, en un contexto de plena ocupación, alentó la inflación de demanda. Luego de la reelección de Perón en noviembre de 1951, el gobierno decidió aplicar un severo plan de estabilización económica. En marzo de 1952, Perón anunció el Plan de Emergencia Económica, que consistió en el congelamiento de salarios y precios, la reducción del gasto

público (la inversión en obras públicas en particular) y la imposición de restricciones al otorgamiento de créditos. Al mismo tiempo, con el objetivo de alentar la producción primaria y los saldos exportables, anunció una mejora de los precios para los productos que comercializaba el IAPI.

El Plan de 1952 tuvo severos efectos recesivos; la inversión y el consumo se contrajeron considerablemente. Además, la mala cosecha de trigo obligó a abastecer la demanda doméstica con otros granos finos: ese año, los argentinos se vieron obligados a comer "pan negro" debido a la adición de mijo y centeno a los productos panificados, tradicionalmente elaborados con harina de trigo. Los salarios reales se contrajeron un 21% con respecto a 1949. La disminución de la demanda doméstica y la escasez de importaciones afectaron la producción industrial y la construcción. El sector manufacturero debió afrontar un período de crisis, que se prolongó hasta finales de 1953. En este marco, la aplicación de una política monetaria y crediticia restrictiva y de severos controles de precios —que incluyeron el cierre temporario o definitivo de comercios que no respetaban los precios máximos— permitió una desaceleración abrupta de la inflación, que descendió de una tasa anual del 39% en 1952 a sólo el 4% en los años 1953 y 1954.



El plan de 1952: la hora de la austeridad

El 18 de febrero de 1952, Perón anunció el plan económico de 1952. Además de las medidas oficiales que se proponían detener la inflación y resolver la crisis de la balanza comercial, Perón convocó a la población a moderar el consumo y aumentar la producción:

"El equilibrio de la economía popular y familiar está dado por la relación de precios y salarios. Estos dos aspectos dependen de la economía general del país. Generalmente, si los bienes de consumo abundan, los salarios mantienen su poder adquisitivo y se mantiene el equilibrio del presupuesto familiar. Cuando, por factores internos o externos, merman y encarecen se agudiza el estado de inflación, se incrementan los precios y desvalorizan los salarios. [...] El restablecimiento de ese equilibrio económico familiar no puede basarse únicamente en el aumento de salarios. Es menester también que, además de las medidas gubernamentales, se ajuste la economía popular y familiar. [...] La familia debe organizarse para ordenar su desenvolvimiento equilibrado. Para ello, deben observar sus componentes una inflexible austeridad en el consumo y un decidido esfuerzo en producir.

Consumir menos: La regla debe ser ahorrar, no derrochar.

Economizar en las compras, adquirir lo necesario, consumir lo imprescindible.

No derrochar alimentos que llenan los cajones de basura.

No abusar en la compra de vestuario.

Efectuar compras donde los precios son menores, como cooperativas, mutuales y proveedurías gremiales y sociales. [...]

Producir más: Éste es el otro aspecto fundamental del equilibrio de la economía familiar. Es necesario que cada uno de los componentes de la familia produzca por lo menos lo que consume. Para ello, es menester quebrar la modalidad existente de que el único que trabaja y aporta para los gastos es el jefe de la familia. Todo el que está en condiciones de trabajar debe producir. Sólo así puede aumentarse el bienestar nacional, popular, familiar e individual [...].

Algunos días, cuando me traslado a mi oficina, a las 6 de la mañana, suelo detenerme en alguna casa para revisar los residuos que allí se arrojan en el cajón de basuras. Es común encontrar en ellos grandes trozos de carne y varios panes. Con lo que Buenos Aires arroja diariamente a la basura podría alimentarse otra Buenos Aires".

Juan Domingo Perón, *Perón anuncia el plan económico de 1952 y los precios de la cosecha*, Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1952, pp. 13-14. ■

El Segundo Plan Quinquenal

La crisis de 1952 planteó con crudeza los nuevos problemas que enfrentaba la economía argentina. El avance de la industrialización se había visto frenado por el estancamiento del sector agrario pampeano, fuente principal de divisas para el país. El equipo económico de Gómez Morales tomó nota de los riesgos producto de la nueva situación. A finales de 1952, Perón presentó el Segundo Plan Quinquenal, donde se establecían los objetivos oficiales para el período comprendido entre 1953 y 1957. A diferencia del primero, cuando las inversiones realizadas en acción social y defensa militar superaban las destinadas a la promoción de actividades económicas, el Segundo Plan puso el acento sobre la acción económica, que según se proyectaba insumiría algo más del 32% de los gastos planeados.

En el ámbito económico, el segundo gobierno de Perón se proponía alentar el crecimiento de la producción primaria y de los saldos ex-

portables, al tiempo que profundizaba la integración vertical del sector manufacturero mediante la implantación de las industrias químicas y metalúrgicas básicas. Con respecto al primer objetivo, el plan establecía como principales incentivos la fijación anticipada de los precios de compra del IAPI y la garantía de que éstos serían suficientemente altos para asegurar un "adecuado margen de utilidad". El gobierno se proponía dar intervención a las cooperativas de productores, tanto en la fijación de los precios como en la comercialización de los productos. Otros alicientes para el sector primario incluían el aliento a la mecanización agraria, el apoyo del sistema crediticio oficial y el fomento estatal de las investigaciones científicas y técnicas.

El plan involucraba un cambio importante en la política sobre la tierra. Si bien se ratificaba que ésta tenía una función social y se promovía el acceso de los productores a la propiedad, se entendía que la acción del estado debía centrarse en el fomento del crédito agrario y en una política impositiva progresiva. En efecto, la nueva política agraria tenía como objetivo principal el "ordenamiento racional en el uso de la tierra", aplicando mayores gravámenes a las tierras no explotadas o empleadas en forma inadecuada. El problema principal no era la permanencia del latifundio, sino la explotación ineficiente de la tierra. Por otro lado, y en términos de volúmenes de producción, el plan se proponía grandes incrementos en las cosechas de maíz, lino y, en menor medida, trigo y girasol. Con el objetivo de cubrir la demanda doméstica, los cultivos industriales también serían fomentados.

En relación con la política industrial, el plan establecía una jerarquía de objetivos, priorizando el desarrollo de la siderurgia, la industria química, la elaboración de aluminio y las industrias mecánicas y eléctricas. La nueva etapa se financiaría principalmente mediante el ahorro interno. La inversión estatal, a través de SOMISA, DINIE y el IAME, se concentraría en el desarrollo de esos sectores, a fin de eliminar los estrangulamientos que padecía la industria debido a las dificultades de importación de los insumos básicos. No obstante, muy pronto el gobierno debió rectificarse y anunciar una ley tendiente a promover las inversiones extranjeras.

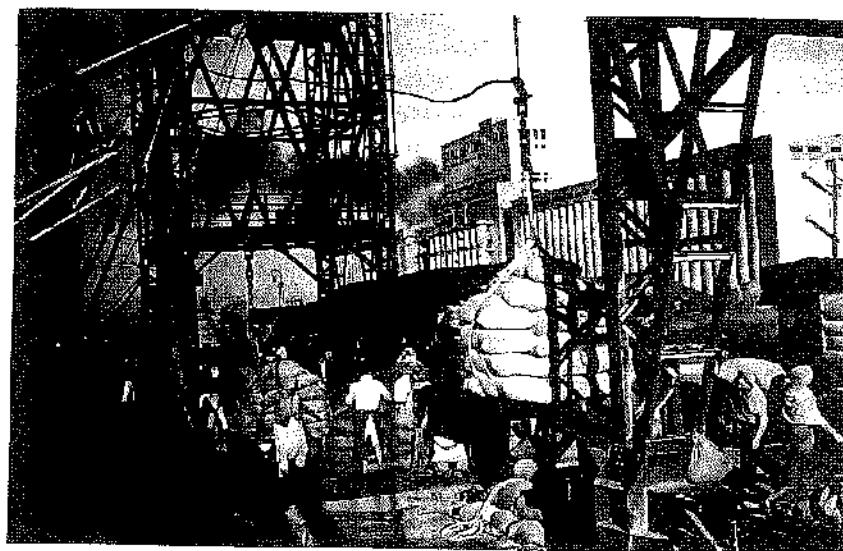
Otro capítulo del plan abordaba la explotación de petróleo y la producción de energía eléctrica. La política oficial ratificaba que el estado continuaría cumpliendo un rol predominante en este campo, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución de 1949, que consagraba la propiedad nacional sobre los recursos minerales, las caídas

de agua y los yacimientos de petróleo. Se planificaban incrementos de la producción con respecto a 1951, del orden del 71% para el petróleo y del 82% para la energía eléctrica. Con ello se buscaba dar respuesta a uno de los problemas más graves de la economía argentina: el fuerte peso de las importaciones de combustibles y las dificultades de provisión de energía eléctrica. Sin embargo, varios de estos objetivos fracasaron o bien demandaron un cambio en la orientación de la política oficial, cuyo impacto apenas fue percibido en los años finales del peronismo.

El problema del comercio exterior

A comienzos de la década de 1950 resultó evidente que el problema económico central era el desequilibrio de la balanza comercial. El estancamiento de la agricultura pampeana y el aumento del consumo interno de carnes habían reducido los saldos exportables y mantenían la oferta de divisas en un nivel inferior a las necesidades corrientes de la economía. Al mismo tiempo, la expansión industrial había incrementado la demanda de divisas para la importación de combustibles, insumos y maquinarias. El Segundo Plan Quinquenal intentó resolver este conflicto mediante el estímulo a la producción primaria y el aliento a una mayor industrialización.

Por otra parte, luego de varios años de malas cosechas, en 1953 la Argentina logró una producción récord. Este factor, sumado a la caída de las importaciones (provocada por las restricciones oficiales) y a la recesión de 1952 y 1953, permitió que la balanza comercial arrojara un superávit mayor incluso al de 1947. Sin embargo, la esperanza de que los obstáculos impuestos por el estancamiento agrario se superaran se desvaneció muy pronto. Ni la fijación de precios internos más altos que los mundiales (lo que arrojó fuertes déficits para el IAPI) ni los programas oficiales de mecanización agraria sobre la base de equipos tanto importados como nacionales lograron quebrar el estancamiento agrícola. Para empeorar la situación, los precios internacionales de los productos agrícolas mostraron una tendencia declinante en el siguiente decenio. Como resultado de ambos factores, durante la década de 1950 las exportaciones argentinas no superaron los 1000 millones de dólares anuales. La balanza comercial fue positiva en cuatro años (1950, 1953, 1954 y 1959), pero, con excepción de los dos primeros, los superávits fueron poco significativos.



Exportación de trigo en el puerto de Buenos Aires. Al fondo, elevadores de granos. El estancamiento de la agricultura pampeana y la caída de los saldos exportables impusieron trabas importantes al crecimiento económico y el desarrollo industrial. AGN.

Así, el bilateralismo como política comercial mostraba sus límites. A partir de 1950 comenzaron a acumularse saldos negativos en divisas de compensación con los principales mercados externos del país, como el Reino Unido, Bélgica, Francia y Alemania Occidental, entre otros. La reconstrucción de las economías de Europa Occidental y las políticas de proteccionismo agrario hicieron que los clientes tradicionales redujeran sus compras en la Argentina. Este factor se sumó a las dificultades para incrementar la oferta nacional. Para enfrentar la crisis, el gobierno de Perón se lanzó a la búsqueda de nuevos socios comerciales en Europa Central y Oriental, incluida la Unión Soviética. También se firmaron ambiciosos acuerdos de "unión aduanera" con Chile y Paraguay en 1953, al que adhirieron, en 1954, Bolivia y Ecuador. El intento de diversificar los mercados de exportación fue acompañado de los primeros ensayos destinados a estimular las exportaciones de manufacturas mediante la creación de una Comisión de Fomento de Exportaciones, el otorgamiento de incentivos cambiarios que suponían una devaluación encubierta de la moneda y la eliminación del impuesto a las ventas.

Estas soluciones resultaron ser atenuantes muy limitados para cubrir el déficit crónico de la balanza comercial. De hecho, hacia 1955 el país tenía un activo de 49 millones de dólares en divisas de compensación, pero un pasivo de 270 millones, aunque se trataba de deudas de cancelación no inmediata. En cambio, en el rubro de las divisas de libre convertibilidad, las cuentas mostraban mayor equilibrio.

Los frenos al desarrollo industrial

Luego de la crisis de 1952, la política industrial peronista adquirió contornos más definidos. El Segundo Plan se propuso alentar la integración vertical del sector manufacturero mediante el desarrollo de la siderurgia, la metalurgia y la industria química básica. Estos planes exigían la disponibilidad de divisas para adquirir costosas instalaciones. Además, era preciso contar con divisas adicionales para renovar los equipos instalados en el sector manufacturero; en 1953 se calculaba que ese sector requería unos 1500 millones de dólares por ese concepto. El estancamiento de las exportaciones y la imposibilidad de acceder a créditos de organismos internacionales, como el Banco Mundial, condujeron al gobierno a la búsqueda de otros instrumentos. En 1953, Perón obtuvo del Congreso la sanción de una norma que se proponía alentar las inversiones extranjeras. La Ley 14 222 —que generó acaloradas discusiones en el interior del peronismo— establecía un sistema de control sobre las inversiones extranjeras a cambio del cual se aseguraba, a partir de los dos años de instalación, el derecho de transferir las utilidades hasta el 8% del capital registrado y, a partir de los diez años, la repatriación del capital. Estas transferencias habían estado vedadas desde 1949, debido a las dificultades de la balanza de pagos.

Sin embargo, la ley no logró concitar el interés del capital extranjero; entre 1953 y 1955, el monto de las inversiones alcanzó unos 12 millones de dólares, de los cuales 8 millones ingresaron en forma de maquinarias con destino a la planta de Industrias Kaiser Argentina, la primera fábrica de automóviles en serie, fundada en 1955 por Kaiser Motors en asociación con el IAME, que ya fabricaba un vehículo utilitario conocido como Rastrojero. Las dificultades para conseguir financiamiento público internacional continuaron. Recién en septiembre de 1955, Perón obtuvo del Eximbank un crédito de 50 millones de dólares para la adquisición de una parte de los equipos destinados a SOMISA.

La Ley de Inversiones Extranjeras

La ley ha sido promovida entre otros con el propósito de aliviar nuestro balance de pagos [...]. Si se radica una empresa que produce aquí lo que actualmente tenemos que importar y se lleva un diez por ciento de lo que produce, eso no puede ofrecer una situación de dificultades; al contrario, creo que cuantos más capitales vengan en esas condiciones, más liberados vamos a estar en cuanto al balance de pagos se refiere. [...] No hemos proyectado esta ley con la idea de que nos va a venir una lluvia de capitales extranjeros al país. Al contrario, lo que hemos querido es establecer un "status" jurídico que permita a los inversores que desde hace tiempo están tratando de introducir sus capitales al país, encontrar una seguridad, una tranquilidad [...]. Este régimen permite, aun a cualquier persona residente en el exterior, poder conocer de antemano cuáles son los propósitos del gobierno, a qué sectores del gobierno debe dirigirse, cuáles son las oficinas que los atenderán y dentro de qué plazo. En una palabra, qué es lo que tienen que hacer para conseguir la introducción de los capitales al país y obtener también de ellos los mayores beneficios.

Conferencia de prensa del ministro de Asuntos Económicos, Alfredo Gómez Morales, en octubre de 1953. Reproducida en *Régimen para las inversiones de capital extranjero*, Buenos Aires, Ministerio de Asuntos Económicos, 1954. ■

Otras dificultades provenían de la escasez de combustibles y de energía eléctrica. Con el objetivo de reducir el peso de las importaciones de petróleo en la balanza comercial, en abril de 1955, el gobierno de Perón firmó un contrato para la explotación petrolera con la Standard Oil de California. El convenio —que implicaba un giro notable de la política petrolera oficial— generó disensos en el interior del peronismo y una ola de críticas en la oposición. Perón lo remitió al Parlamento, pero no llegó a ser tratado antes del golpe militar. El gobierno tampoco logró cubrir la creciente demanda de energía. Si bien se realizaron algunas obras de magnitud, a partir de 1952 el cordón industrial bonaerense sufrió cortes programados de fluido eléctrico un día por semana.

A pesar de estos obstáculos, el mejor manejo de la política industrial y la estabilidad macroeconómica de los años 1953-1955 lograron la concreción de algunos proyectos, como la instalación de cuatro fábricas de tractores, el desarrollo de la industria de maquinaria agrícola, la fabri-

cación en pequeñas series de camionetas y automóviles (el Rastrojero y el sedán Justicialista), y la producción de motores y electrodomésticos.

Cuadro 6. Estructura de la industria en 1946 y 1954. Participación de las ramas en el valor agregado y la ocupación obrera (en porcentajes)

Ramas	1946		1954	
	Valor agregado	Ocupación obrera	Valor agregado	Ocupación obrera
Alimentación y bebidas	24,0	21,0	19,6	18,3
Tabaco	3,3	1,0	3,5	0,9
Textiles	13,9	13,0	13,1	14,4
Confección	7,1	5,6	6,0	4,8
Madera	6,0	10,9	4,7	9,5
Papel y cartón	1,8	1,9	1,8	1,8
Imprenta y publicaciones	3,9	3,8	3,1	2,5
Productos químicos	7,5	4,2	7,7	4,4
Caucho	0,8	0,8	1,4	1,4
Metales	8,3	10,1	9,5	11,2
Vehículos y maquinarias	7,3	9,9	10,5	14,4
Maquinaria y aparatos eléctricos	1,6	1,7	4,5	3,4

Nota: Se incluyen sólo los sectores más representativos, por ello las columnas no suman 100.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo industrial de 1946 y del Censo industrial de 1954.

El cuadro 6 pone de manifiesto los límites de la industrialización peronista. Las ramas tradicionales continuaban predominando en relación con el valor de la producción. Sin embargo, puede percibirse ya el avance de las industrias metalmeccánicas, que, en conjunto, superaban la participación de la rama de alimentos y bebidas. Otras ramas destaca-

bles, como la química y la del papel, no parecen haber sufrido cambios de relevancia. Por otra parte, los datos censales agregados no permiten vislumbrar las transformaciones que ya se estaban operando lentamente en el interior de esas ramas.

La protección indiscriminada, generada por la escasez de divisas, alentaba la multiplicación de pequeños talleres semiartesanales, que contaban con escasa tecnología y ocupaban un número reducido de trabajadores. Jorge Katz ha señalado que, entre 1946 y 1954, el crecimiento de la producción industrial no se basó en la incorporación de tecnología, sino en la absorción de mano de obra, que se incrementó un 25%. No obstante, la capacidad del sector para absorber mano de obra también mostró sus límites. Entre 1935 y 1946, el personal ocupado en la industria (obreros y empleados) había ascendido un 49%. En contraste, entre 1946 y 1954 el crecimiento alcanzó sólo el 14%. En 1954, el número de obreros ocupados apenas superaba el millón, lo que representaba un ascenso del 12% con respecto a 1946. En cambio, el número de empleados se había incrementado un 28% en el mismo período. De todas formas, era claro que la industria había dejado de ser el sector más dinámico en cuanto a la creación de empleo.

Un balance de la economía peronista

En 1952, Arthur Whitaker visitó la Argentina por segunda vez. Nacido en los Estados Unidos, Whitaker fue un historiador prolífico, que durante la guerra había trabajado en el Departamento de Estado, y enseñó historia latinoamericana en la Universidad de Pensilvania. En 1954 publicó su libro *The United States and Argentina*, donde analizó el peronismo. Su visión de la economía peronista recoge las luces y sombras de un período que constituyó "una de las etapas más decisivas de la historia económica y social de la Argentina":

"La historia económica de los primeros siete años de Perón puede resumirse en dos palabras: prosperidad y bancarrota. Es fuerte la tentación de adoptar tal simplificación, sobre todo si a uno le disgusta el régimen peronista, pues puede ser (y ha sido) usada para demostrar que su régimen no sólo es inícuo sino también económicamente incompetente. Apoyan esta opinión algunos hechos evidentes. La prosperidad, que duró sólo dos años, se originó principalmente en dos factores que no se deben a Perón, mientras que él sin lugar a dudas contribuyó a precipitar la quiebra. Los dos factores de la prosperidad fueron el gran saldo de oro

y de divisas extranjeras reunido durante la guerra (1600 millones de dólares), antes de que Perón llegara al poder, y los sobrepuestos impuestos a los productos alimenticios argentinos inmediatamente después de la guerra [...]. El problema no es tan simple. Por un lado, tanto la prosperidad como la depresión se debieron a circunstancias completamente ajenas al control de Perón. La depresión agropecuaria había comenzado antes de 1943, y sólo se acentuó después de 1949 por una serie de sequías, y la reducción de combustible se agravó en gran parte por la disputa petrolera angloirania. Además, en el balance de estos siete años, de ninguna manera hay que poner todos los renglones en el debe. Se hicieron considerables adelantos en la industria, minería, el transporte y hasta en ciertas ramas de la agricultura y, aunque faltan pruebas, parece probable que los obreros estaban en mejor posición económica en 1953 que en 1943, si se consideran no sólo los salarios sino también los beneficios marginales, la seguridad y la propia estimación de su situación. Asimismo, la declinación de las exportaciones argentinas, que fue una causa principal de la crisis económica, se debió en parte a la reducción de excedentes exportables de alimentos (por ejemplo, carne) al aumentar el consumo interno, de manera que lo que fue una pérdida desde el punto de vista de la economía nacional, fue una ganancia desde el punto de vista del nivel de vida en la Argentina. [...] Finalmente, debe anotarse que tanto el régimen de Perón como la economía del país capearon la crisis sin sufrir manifiestos daños perdurables, que el consumo permaneció en un nivel moderadamente alto en la peor época, de manera que en todo el período de 1946-1952 el promedio de consumo mostró un aumento considerable de 3,5% por año, que incluso en 1952 la Argentina todavía conservaba el 22% de la producción bruta total de América Latina y que en 1953 se destacó por una recuperación promisoriosa".

Arthur Whitaker, *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, Proceso, 1956. ▀

Conclusión

El derrocamiento de Perón en septiembre de 1955 puso fin a una experiencia iniciada nueve años antes. En esa etapa, la economía argentina había sufrido transformaciones de envergadura. La industria había completado un período de consolidación, mediante la sustitución de las importaciones de bienes de consumo no durables, y comenzaba a

desarrollar las industrias productoras de los insumos metalúrgicos y químicos básicos. La transición entre ambas fases de industrialización, que se conocen como etapa "fácil" y "compleja" de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), no estuvo exenta de dificultades. La crisis del sector externo, originada en la caída de la producción primaria exportable y la declinación de los precios internacionales, impuso severas restricciones en el sector externo de la economía. La escasez de divisas fue al mismo tiempo un límite y un nuevo impulso a la industrialización; por un lado, limitó la importación de equipos e insumos imprescindibles para el sector manufacturero, poniendo frenos a su crecimiento. Por otra parte, la falta de dólares y de bienes importados ofreció una protección indiscriminada para las industrias ya instaladas y obligó al gobierno a planificar de manera más ordenada la sustitución de importaciones y la implantación de nuevas industrias. En este último aspecto, las políticas peronistas no se mostraron muy efectivas para estimular el cambio estructural, en parte por sus características, pero también por los límites impuestos por la perduración de la crisis de la balanza de pagos. De todas formas, al finalizar la década peronista, las controversias económicas del pasado habían cedido su lugar a nuevas perspectivas. En efecto, a diferencia de los debates de 1940, cuando se discutían los límites al crecimiento de las denominadas "industrias artificiales", hacia 1955 eran pocos los que creían que esos viejos criterios podían ser de alguna utilidad para resolver una realidad más dinámica y compleja. En cambio, para la mayor parte de los analistas, la industrialización parecía encerrar las claves del desarrollo económico.

Por su parte, el agro pampeano —principal proveedor de las divisas— había pasado de la euforia provocada por el incremento de los precios mundiales a la crisis. El estancamiento de la agricultura pampeana y la reducción de los saldos exportables de carnes se habían convertido en factores críticos, que retardaban las transformaciones estructurales. En lo inmediato, este comportamiento fue atribuido a las políticas oficiales, que habían castigado al agro a favor de la industria. Si bien a partir de 1952 el gobierno buscó mejorar los ingresos de los agricultores, la producción primaria no mostró una tendencia definida de crecimiento. El pesimismo exportador terminó contagiando a gran parte de los actores económicos y políticos.

Más importante que estas transformaciones económicas —que, con sus avances y limitaciones, podían ser vistas en perspectiva como una evolución razonable de la economía argentina de 1945—, los años peronistas habían introducido innovaciones considerables en el plano

político y social. El régimen construido por Perón se había asentado en un entramado político y social, en el que se destacaba la presencia del movimiento obrero y de la clase trabajadora. El avance de la industrialización robusteció también al empresariado industrial, que se volvió más heterogéneo en su composición. Si bien el conflicto social y político que produjo el ascenso del peronismo privó a éste de un apoyo orgánico y estable de las organizaciones empresariales, los industriales en su conjunto fortalecieron su poder de presión en el escenario político y social de la Argentina de posguerra. En adelante, estos grupos ya no podrían ser marginados de los acuerdos políticos y sociales que los sucesores de Perón ensayarían para resolver los nuevos dilemas de la economía argentina.

La década peronista también presenció cambios notables en relación con el estado. El estado argentino amplió considerablemente su accionar, asumiendo nuevas funciones e interviniendo más activamente en nuevas esferas, que hasta entonces habían permanecido fuera de su influencia. Los gastos públicos se ampliaron considerablemente y su papel en la distribución del ingreso se acentuó. El control del comercio exterior, el manejo de complejas políticas cambiarias, la administración de un conjunto importante de empresas públicas, la fijación de precios máximos y la intervención del estado en las negociaciones entre empresarios y trabajadores consolidaron su papel clave en el proceso económico. Sin embargo, las nuevas funciones no fueron acompañadas de una mejora de las capacidades burocráticas que permitiera al estado intervenir eficientemente para resolver los viejos y nuevos problemas económicos y sociales. El derrocamiento del gobierno peronista, que había contado con un inédito apoyo de los sectores populares, muy pronto abrió interrogantes sobre la búsqueda de fórmulas políticas que permitieran enfrentar con éxito los nuevos desafíos abiertos por los conflictos distributivos, el estancamiento del sector exportador y una economía semiindustrializada.

4. Políticas ortodoxas e intentos de transformación (1955-1966)

Entre 1955 y 1966, la economía argentina continuó creciendo, impulsada principalmente por el desarrollo industrial orientado al mercado interno. A partir de 1958, el presidente Arturo Frondizi puso en marcha una política de estímulo a la inversión extranjera y al desarrollo de las industrias básicas. Esta orientación produjo profundas transformaciones en la estructura de la economía. En cambio, el sector primario exportador continuó estancado hasta 1962. Como resultado, la economía local sufrió importantes crisis de balanzas de pagos en 1955, 1958 y 1962. Los ciclos de crecimiento y crisis económica fueron acompañados por una inflación persistente. Para resolver este problema, los gobiernos civiles y militares —con la excepción de la administración de Arturo Illia— aplicaron políticas fiscales, monetarias y crediticias ortodoxas que provocaron un deterioro en el nivel de actividad y en el poder de compra de los salarios.

La dinámica de la economía posperonista

Durante las décadas de 1950 y 1960, la economía argentina transitó un período de crecimiento caracterizado por la sucesión de ciclos de expansión y contracción (conocidos por los economistas como proceso de *stop and go*). El sector manufacturero continuó siendo la principal fuente impulsora de crecimiento, en tanto que el sector primario se mantuvo estancado. El aumento de la producción industrial acrecentaba la demanda de insumos y bienes de capital extranjeros, pero la capacidad de importación de la economía, generada por el agro pampeano, se mantenía constante, en el orden de los 1000 millones de dólares. Esto era el resultado de una oferta estable de productos exportables y de un período de notables fluctuaciones en el precio mundial