

la vida interna de estos organismos se pacificó, desapareciendo las luchas de fracciones, y se desterraron las viejas prácticas de democracia directa. Con este escenario se estaba anticipando un fenómeno que adquiriría relevancia en periodos posteriores.

Las críticas más acerbas al sindicalismo provinieron del Partido Comunista. Escindido del Partido Socialista, en 1918, con el nombre inicial de Partido Socialista Internacional, esta agrupación política afrontó severas crisis durante su primera década de vida, no pudiendo capitalizar la radicalización obrera que se prolongó hasta 1921 y padeciendo, por el contrario, el posterior reflujo de la acción de los trabajadores. Los comunistas criticaban el apoliticismo y el neutralismo de los sindicalistas, pero, como señala CORBIERE, en esos primeros años "la relación de clases, proletariado contra burguesía, se transformó en una fórmula esquemática para comprender la realidad nacional", lo que los llevó a confundir el yrigoyenismo con el "nacional-fascismo" (54).

Los planteos del comunismo y de otros sectores en torno a los problemas de las clases trabajadoras y el propósito de adjudicarle al movimiento obrero objetivos que iban más allá de los meramente reivindicativos provocaron enfrentamientos entre tendencias ideológicas en el seno del sindicalismo. De este modo, la división del movimiento obrero se profundizó. Como consecuencia, hacia 1929 coexistían cuatro centrales obreras: la FORA (anarquista), la COA (socialista), la USA (sindicalista) y el CUSC (comunista).

## 2.7. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE LOS GOBIERNOS RADICALES

### 2.7.1. El crecimiento económico en el período

Los avatares del crecimiento económico durante los gobiernos radicales reflejaron la estrecha vinculación de la economía argentina con la coyuntura internacional, pues, a pesar del cambio político que esos gobiernos representaban, las líneas esenciales del modelo agroexportador no se alteraron (apertura de la economía; endeudamiento externo; comercio exterior basado en el intercambio de materias primas y alimentos por productos manufacturados; estabilidad de la moneda e, incluso, retorno al patrón oro). La crisis mundial, que comenzó a fines de 1929, coincidió prácticamente con el fin de los gobiernos radicales, que no tuvieron oportunidad de producir cambios drásticos en las políticas económicas.

En esta perspectiva es posible analizar la evolución del producto interno y de los ciclos económicos en aquellos años. Así se puede observar que durante la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1917, se produjo una brusca caída del PBI.

(54) CORBIERE, EMILIO J., *Orígenes del comunismo argentino*, Buenos Aires, 1984, págs. 54 y 55. Cf. también, RATZER, Jost, *El movimiento socialista en Argentina*, Buenos Aires, 1981.

El comercio exterior como ocurrirá luego en la siguiente guerra, resultó superavitario, pero ello fue consecuencia de un descenso de las importaciones (por la falta de bodegas, el aumento de los fletes y la carencia de productos exportables, como la que padecían nuestros principales proveedores, los países europeos, debido al conflicto bélico) y no de un incremento sustancial de las exportaciones, aunque el nivel de éstas se mantuvo gracias a la apertura del mercado norteamericano. Dicha circunstancia favoreció un incipiente proceso de sustitución de importaciones en el sector manufacturero, pero la disminución de importaciones esenciales —bienes manufacturados y de capital— repercutió de manera negativa sobre el producto interno. La interrupción de la corriente de capitales, producto de la crisis de 1913-1914 y luego de la propia guerra, obró en el mismo sentido.

A partir de 1918, la normalización de la economía internacional permitió que se incrementaran de manera considerable las exportaciones agrícolas para abastecer a los exhaustos países europeos, en tanto se mantenía un amplio volumen de exportaciones a los EE.UU., lo que favoreció un repunte del crecimiento económico. Incluso la Argentina prestó a los aliados 250 millones de dólares. Esto se realizó a través de un convenio firmado con Inglaterra, Italia y Francia, según el cual el gobierno financiaba la compra de 2 millones y medio de toneladas de cereales (55).

(Sin embargo, la crisis agrícola-ganadera, que se inició hacia fines de 1920, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los productos agrarios, y en particular de las carnes, debido a la recuperación del sector agropecuario en los países europeos, produjo una nueva disminución de la tasa de crecimiento del PBI. Pero éste volvió a subir en 1922, alcanzando un pico máximo del 11 % en 1923 respecto del año anterior. Nuevamente, las circunstancias externas ayudaron; gracias al aumento, aunque breve, de los precios agropecuarios internacionales y, sobre todo, al ingreso de capitales extranjeros, tuvo lugar un nuevo período de bonanza hasta 1928. Tras una declinación momentánea de la actividad económica en 1925 (las exportaciones de algunos productos, como el trigo, cayeron en la cosecha 1925-1926 con respecto a la anterior en casi un millón de toneladas, al tiempo que caían también sus precios, así como los de otros cereales), el crecimiento retomó el ritmo ascendente que caracterizó a la mayor parte de la década de 1920. Debido a la entrada masiva de capitales y al aumento del volumen de los bienes exportados, que compensó otra caída de los precios internacionales, se fortaleció el peso, lo que permitió al gobierno volver al sistema de la Caja de Conversión, en 1927 (56). La subida de las tasas de interés en los Estados Unidos a partir de 1928 y, luego, la crisis de 1929 revirtieron de nuevo la tendencia y causaron serias dificultades en la balanza de pagos. El cuadro siguiente ilustra acerca del comportamiento global de la economía en este período, que comprende los gobiernos radicales de YRIGOYEN y ALVEAR.

(55) Cf. PETERSON, H. F. (1985) t. II.

(56) Comité Nacional de Geografía (1942), págs. 207-210; PHELPS, VERNON L., *The International Economic Position of Argentina*, Pensilvania, 1938, pág. 48.

Año	Tasa de crecimiento del PBI a precios de mercado	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1914	-10,4	916	733	183
1915	0,5	1.323	694	629
1916	-2,9	1.302	832	470
1917	-8,1	1.250	864	386
1918	18,3	1.822	1.138	684
1919	3,7	2.343	1.490	853
1920	7,3	2.373	2.125	248
1921	2,6	1.525	1.703	-178
1922	8,0	1.536	1.567	-31
1923	11,0	1.753	1.974	-221
1924	7,8	2.299	1.883	415
1925	-0,4	1.973	1.993	-20
1926	4,8	1.800	1.869	-69
1927	7,1	2.294	1.947	347
1928	6,2	2.397	1.902	495
1929	4,6	2.168	1.959	209
1930	-4,1	1.396	1.680	-284

Fuentes: CEPAL (1959). Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 2.5. Evolución del producto bruto interno y del comercio exterior (en millones de m\$n).

Aunque la Argentina experimentó un crecimiento indudable, puede observarse que fue muy vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. Dependía, por un lado, de nuevas entradas de capitales todos los años para evitar serios problemas en la balanza de pagos y, por otro, de conservar los mercados para sus exportaciones. Le resultaba, por el contrario, muy difícil reducir sus importaciones y la carga del servicio de la deuda externa. Otros elementos más de vulnerabilidad en los años '20 fueron la triangulación comercial y financiera que se desarrolló con los Estados Unidos y Gran Bretaña, y el problema causado por el retorno a la convertibilidad, en 1927, que examinaremos luego.

La política económica, adherida como estaba a los principios liberales del modelo agroexportador, contaba entonces, como señala O'CONNELL, con "una muy limitada autonomía para atacar el ciclo económico" y una alta dependencia de las circunstancias externas (57).

(57) O'CONNELL, ARTURO, "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, N° 92, enero-marzo de 1984, págs. 484-486.

### 2.7.2. Límites de las políticas económicas

El radicalismo tuvo, sin embargo, algunas iniciativas parciales de política económica para hacer frente a coyunturas adversas de la economía mundial, por la necesidad de reforzar actividades del Estado o para proteger ciertos intereses sectoriales. Pero esas medidas no alteraron significativamente la composición del producto bruto interno, que sólo muestra ligeros cambios relativos de los distintos sectores de producción entre 1919 y 1929, aunque se advierte una leve caída de la agricultura y la ganadería y un incremento, poco significativo, del comercio y del sector manufacturero. Todavía en el periodo 1925-1929 la participación del sector agropecuario era de cerca del 25 %, un 5 % menos que en 1919, mientras que la industria no alcanzaba el 18 %, lo que representa un incremento menor que el 2 % con respecto a 1919. El rubro que más se incrementó en todo el período fue el de la construcción. Los lineamientos del modelo agroexportador continuaban aún vigentes.

Sector	1919		1920-1924		1925-1929	
	Participación	Var. porcent.	Participación	Var. porcent.	Participación	Var. porcent.
Agricultura	17,3	3,5	15,5	4,7	14,9	3,6
Ganadería	13,5	-5,4	12,6	5,1	10,6	-1,1
Pesca	0,2	2,5	0,2	1,9	0,2	4,8
Minería	0,2	-5,8	0,3	14,6	0,4	10,5
Ind. manufacturera	16,0	4,1	16,4	8,4	17,7	5,8
Otros serv. públicos	0,7	6,1	0,7	5,5	0,7	4,9
Construcción	1,9	8,6	5,3	36,8	6,5	8,8
Comercio	19,6	10,9	20,5	8,3	21,3	5,3
Transporte	6,1	0,2	6,3	9,3	7,2	7,2
Comunicación	0,5	10,3	0,6	12,1	0,7	8,7
Finanzas	2,1	24,5	2,1	7,1	2,0	3,7
Vivienda	6,2	0,7	5,3	2,1	4,8	3,1
Servicios del gobierno	6,5	3,0	5,9	3,9	5,5	3,6
Servicios personales	9,2	3,6	8,3	3,9	7,5	3,0
Total PBI	100,0	3,7	100,0	7,3	100,0	4,4

Fuente: CEPAL (1959).

Cuadro 2.6. Composición del PBI (1919-1929).

Es cierto que la situación fue diferente en los distintos gobiernos. YRIGROYEN propuso, durante su primera presidencia, diversas medidas económicas que implicaban una intervención más acentuada del Estado en distintos sectores o procuraban realizar moderadas reformas en los sistemas productivos vigentes. Entre otras, se destacaban el estímulo a la colonización agrícola, el establecimiento de bancos oficiales, la creación de la marina mercante, la apertura de nuevas líneas ferroviarias estatales en zonas atrasadas y la intensificación de la explotación de los recursos petrolíferos fiscales. Además, se intentó recurrir a la expansión del crédito bancario, aunque manteniendo una rígida fiscalización por parte del Tesoro nacional. Pero la mayor parte de las iniciativas económico-financieras

elaboradas por el primer presidente radical no pudieron concretarse porque fueron rechazadas en el Congreso.

El partido gobernante estuvo todo el tiempo en minoría en la Cámara de Senadores y debió soportar el bloqueo de muchas de sus propuestas por parte de la oposición, entre otras, por su importancia, el intento de creación de un Banco de la República, cuya misión habría sido la de regular las emisiones monetarias, el crédito y las tasas de interés, fiscalizar los cambios internacionales y asegurar el *clearing* bancario. El sistema de la Caja de Conversión se consideraba insuficiente ya que la circulación dependía de las existencias de oro, y éstas de los saldos internacionales y, en definitiva, de las cosechas. Había que asegurar la estabilidad y regularidad de la circulación monetaria: "Todas las naciones adelantadas —afirmaba DOMINGO SALABERRY, ministro de Hacienda— cuentan con una legislación bancaria que les permite mantener una correlación entre la circulación y las necesidades reales del mercado" (58).

También se procuró implementar una serie de medidas a fin de atemperar las fluctuaciones de la coyuntura y las desigualdades entre distintos sectores económicos. Ante las dificultades de los agricultores, debido a las sequías de años anteriores, el gobierno envió al Congreso —en diciembre de 1916— un proyecto de ley que establecía un gravamen provisional del 5 % a las exportaciones. Los fondos recaudados se asignarían a financiar la compra de semillas y útiles de labranza. Debido al rechazo del proyecto y a la virtual paralización de la siembra, YRIGOYEN decidió, en acuerdo de ministros, la adquisición por parte del Estado de la semilla necesaria. Otro proyecto similar destinado a la construcción y arreglo de caminos, puentes y vías de comunicación naufragó en el Senado. Sin embargo, a partir de 1918 el impuesto a las exportaciones comenzó a aplicarse y pasó a ser un componente importante del sistema fiscal.

(Por otra parte, la escasez de importaciones durante el conflicto bélico dio lugar a un intenso aunque breve proceso de industrialización. Si bien el gobierno sostenía que en la actividad fabril se encontraba "la independencia económica" que el país anhelaba conquistar, no se tomaron medidas concretas en defensa de la industria y el fin de la guerra produjo la desaparición de diversos sectores industriales ahogados por el restablecimiento de la importación de productos manufacturados. El criterio librecambista predominante en el Congreso impidió la protección de la actividad fabril y resultaron vanos los tibios esfuerzos tanto del Ejecutivo como de sectores representativos de la industria para revertir esa situación.

La gestión de MARCELO T. DE ALVEAR se caracterizó por otro tipo de preocupaciones y diferencias en el enfoque económico. Una de las principales fue la cuestión monetaria, especialmente los problemas vinculados a la escasez del circulante y a las variaciones en la cotización de la moneda nacional. En lugar de insistir con

(58) LORENZUTTI, JORGE A., *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires, 1996, pág. 36.

la creación de un Banco de la República, en 1924 el gobierno envió al Congreso un proyecto de modificación del sistema monetario, sobre la base de la reapertura de la Caja de Conversión y, aunque el proyecto fue rechazado, la reapertura se decidió, por decreto, en 1927.

Otro motivo de alarma fue la disminución de la recaudación fiscal en el sector externo, lo que llevó, en 1923, a una importante modificación de los aforos aduaneros (precios estimados de los productos importados sobre los que se aplicaban los aranceles), que estaban desactualizados. La medida, si bien tuvo principalmente el propósito de aumentar las recaudaciones tributarias, benefició por un tiempo al sector industrial y fue impulsada por el ministro de Hacienda HERRERA VEGAS, que contaba con el asesoramiento de ALEJANDRO BUNGE. Pero luego el ministro renunció y fue reemplazado por VÍCTOR M. MOLINA, de ideología liberal, que afirmaba en un debate en el Congreso, en noviembre de 1923, que "el proteccionismo transformado en abolicionista es lo que condena el gobierno del Dr. ALVEAR" (59).

En el orden agropecuario se produjo un impulso hacia la tecnificación del campo, lo que se tradujo en un incremento de las áreas sembradas. Mientras, en el sector ganadero, se sancionó una serie de leyes para controlar las transacciones comerciales y establecer precios máximos y mínimos. También se debatió extensamente, sin adoptarse medidas concretas, en torno a la posibilidad de intervención del Estado en la cuestión del llamado *pool* de los frigoríficos, hecho que se analizará más adelante.

En cuanto a los transportes, se siguió extendiendo la red ferroviaria unos 2.500 kilómetros, llegando a alcanzar al término del mandato de ALVEAR un total de 36.585 km. También se dio un impulso a las obras de construcción de puertos y caminos; esto último vinculado a la difusión del automotor. Se establecieron, asimismo, las primeras líneas aéreas, el servicio postal y un sistema orgánico de transmisiones radioeléctricas.

Con la vuelta de YRIGOYEN al poder, el gobierno reunió a los principales representantes de los frigoríficos y de los exportadores de cereales para anunciarles una nueva intervención del Estado en el control de los precios y calidad del comercio exterior de carnes y granos. Se destinaron, por otra parte, fondos para el desarrollo del sector agropecuario mediante concesiones de créditos a bajas tasas de interés y con garantías de las cosechas y se llevó adelante una serie de convenios con las empresas ferroviarias para el mejoramiento de los servicios a fin de facilitar el transporte de cereales y ganado.

Una cuestión que tuvo repercusión en esos años fue la relativa al desarrollo de la industria del petróleo, pues en 1927, por una iniciativa de legisladores yrigoyenistas se discutió en la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre la nacionalización de todas las explotaciones petroleras, tema en el cual también se manifestaron contrastes entre YRIGOYEN y ALVEAR.

(59) *Crónica histórica argentina*, Buenos Aires, 1968.

## 2.7.3. La política petrolera

La creciente importancia del petróleo motivada por la expansión del parque automotor y su utilización como combustible para el sector industrial lo convirtió en una fuente de debates sobre los principios de la soberanía nacional, a medida que se descubrían nuevos yacimientos en el país y se intensificaba su extracción. El progreso de la industria petrolera fue lento. En 1907, se descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia, por lo que se creó la Dirección General de Explotación del Petróleo, y el 17 de febrero de 1916, con la primera perforación en Plaza Huincul, comenzó la intervención del Estado en la explotación y el descubrimiento de este recurso <sup>(60)</sup>.

El 3 de julio de 1922, durante el gobierno de YRIGROYEN, se creó por medio de un decreto la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), cuya dirección sería ejercida durante muchos años por el coronel ENRIQUE MOSCONI, designado bajo el gobierno de ALVEAR. MOSCONI, que había sido director del Servicio Aeronáutico del Ejército, comentaba que la idea del control de la explotación del petróleo por el Estado se surgió cuando un oscuro gerente de la TEXACO, a quien se le compraba gasolina, se negó a proveerla pretextando que el organismo estatal que dirigía se había excedido de los límites del crédito otorgado. La posibilidad de que las Fuerzas Armadas pudieran paralizar su actividad por esta circunstancia lo puso en alerta y le dio la idea de que, siendo la provisión de combustibles vital para el país desde un punto de vista estratégico, debía crearse una empresa estatal que la manejase. MOSCONI diferenciaba también las políticas petroleras de las empresas británicas y norteamericanas por una cuestión de métodos: las primeras empleaban cuerdas distintas, una más suave y otra más fuerte, pero ambas terminaban ahogando al país. Sus ideas tendrán una gran influencia en la formación de un nacionalismo económico entre los militares <sup>(61)</sup>.

Bajo el impulso de MOSCONI se emprendió una serie de iniciativas que colocaron a la empresa en un nivel competitivo, desarrollando, en especial, una extensa red de distribución por todo el país. Pero, hasta 1925, cuando se inauguró la gran destilería de La Plata, la producción del petróleo nacional, era todavía precaria. El proyecto de la destilería era el de mayor envergadura dentro del plan trazado por MOSCONI para la expansión de YPF. Debido a la oposición del Congreso para aprobar su financiación, el presidente ALVEAR autorizó con ese fin la utilización de créditos y de letras de tesorería, mientras se firmaba un contrato con la compañía norteamericana Bethlehem Steel Corporation para su construcción. Al inaugurarse, la destilería se encontraba entre las diez más grandes del mundo en términos de capacidad <sup>(62)</sup>.

(60) Cf. FAVARO, ORIETA y MORINELLI, MARTA, *Petróleo, Estado y nación*, Buenos Aires, 1991.

(61) Cf. MOSCONI, ENRIQUE, *El petróleo argentino (1922-1930)*, Buenos Aires, 1983.

(62) SOLBERG, CARL, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982, págs. 141-143.

Mientras MOSCONI estuvo al mando de YPF, la producción nacional creció considerablemente y al mismo tiempo se logró la regulación de los precios en el mercado local. En los años '20 la industria petrolífera nacional aumentó su producción entre el 20 y el 30 % anual, pero la importación de hidrocarburos extranjeros continuó siendo el componente de mayor peso de la oferta, comprobándose que la demanda del país crecía más aceleradamente que la producción de combustibles, lo que originaba una importante dependencia de las importaciones.

Año	Producción			Consumo	Importación (en %)
	Total	Fiscal	Concesiones		
1916	138	130	8	503	72,6
1917	192	182	10	547	64,9
1918	214	198	18	400	46,3
1919	211	188	23	751	71,9
1920	262	227	35	1.057	75,2
1921	326	279	47	1.297	74,8
1922	455	349	106	1.495	69,5
1923	530	407	123	1.720	69,2
1924	740	554	186	2.031	63,5
1925	952	624	328	1.802	47,2
1926	1.248	744	504	2.348	46,8
1927	1.372	822	550	2.772	50,5
1928	1.442	861	581	3.142	54,1
1929	1.493	872	621	3.393	56,0
1930	1.431	828	603	3.431	58,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SABATO, ARTURO, *Petróleo: liberación o dependencia*, Buenos Aires, 1974, y SOLBERG, CARL, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982.

Cuadro 2.7. Producción de petróleo (en miles de m<sup>3</sup>).

Cabe acotar que, mientras se ampliaba la capacidad de refinamiento de las refinerías de YPF y se expandía su producción, el gobierno otorgó diversas concesiones a empresas privadas de origen extranjero, las que mantuvieron un ritmo de crecimiento similar al de la petrolera estatal. Durante la administración de ALVEAR, sin embargo, se reservaron considerables extensiones de tierras públicas para el futuro uso de YPF. Como las compañías petroleras trabajaban en distintas provincias, esta política originaba disputas que se ocultaba a veces en la cuestión centralismo-federalismo, como se vería en el caso de Salta <sup>(63)</sup>. Con todo, los resultados financieros de YPF eran muy positivos, lo que alentaba su desarrollo.

(63) SOLBERG, C. (1982), págs. 152-158.

Año	Ventas 1	Gastos 2	Ganancias 3	% de 3/1
1923	16.663	9.663	7.000	42,0
1924	18.279	10.779	7.500	41,0
1925	22.477	12.477	10.000	44,5
1926	32.048	23.048	9.000	28,1
1927	50.142	32.142	18.000	35,9
1928	56.687	41.687	15.000	26,5
1929	58.523	48.523	10.000	17,1
1930	65.872	55.872	10.000	15,2

Fuente: SOLBERG, CARL, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982.

Cuadro 2.8. Resultados financieros de YPF (1923-1930) (en miles de pesos paper).

A pesar de su convicción nacionalista y de sus enfrentamientos con las compañías extranjeras, MOSCONI era remiso a aceptar la idea de un monopolio petrolero estatal, prefería más bien la formación de compañías mixtas o, eventualmente, de un monopolio mixto<sup>(64)</sup>. De todas formas, coincidía con ALVEAR en la necesidad de imponer una legislación que atribuyera al Estado la propiedad de los recursos petrolíferos que se descubrieran, postura que naufragó por la oposición parlamentaria.

En su regreso al gobierno en 1928, YRIGROYEN intentó avanzar más profundamente que ALVEAR sobre este aspecto, tratando de nacionalizar la industria del petróleo y colocarla bajo el monopolio de YPF. Esta iniciativa se convirtió en el *leitmotiv* de la segunda presidencia del caudillo radical y ocasionó duros debates. Incluso MOSCONI, que admitía la necesidad de avanzar hacia un monopolio fiscal, disintió por cuestiones económicas en la propuesta de expropiar a las compañías privadas que se encontraban en actividad, lo que se contempló en la ley, pues, en lugar de ello, se proponía que las compañías pagasen una regalía del 10%. Pero, a pesar de la insistencia de YRIGROYEN y de sus partidarios, el proyecto de ley de nacionalización del petróleo no pudo concretarse.

Procurando que YPF incrementara su participación en el mercado petrolero argentino, MOSCONI, que continuaba al frente de YPF, redujo, sorprendentemente, el precio de los combustibles obligando a las distribuidoras extranjeras a disminuir los suyos. Pero, para anticiparse a la posible reducción de las importaciones de petróleo por parte de dichas empresas, como represalia a la decisión de MOSCONI, el gobierno argentino negoció un acuerdo comercial con la Unión Soviética para importar combustible a través de la empresa de ese origen *Luyamorg*, que venía expandiendo sus actividades en el país desde 1926. Aunque las empresas petroleras extranjeras denunciaron como *dumping* las importaciones de combustible soviético, no tuvieron otra alternativa que plegarse a la reducción de precios dispuesta por YPF o perder el mercado argentino<sup>(65)</sup>.

(64) Cf. MAYO, CARLOS; ANDINO, OSVALDO y GARCIA MOLINA, FERNANDO, *La diplomacia del petróleo*, Buenos Aires, 1983; FRONDISI, ARTURO, *Petróleo y política*, Buenos Aires, 1954.

(65) SOLBERG, C. (1986), págs. 203-206.

El conflicto con la Standard Oil en la provincia de Salta, que se había iniciado bajo la presidencia de ALVEAR, fue la gota que rebasó el vaso. Tanto ALVEAR como YRIGROYEN se enfrentaron en diversas ocasiones a administraciones provinciales que favorecían el desarrollo de las empresas petroleras extranjeras en su propio beneficio; pero el caso más duro fue el de Salta, donde aquella compañía tenía importantes concesiones en la región de Orán, que veía amenazadas por las políticas del gobierno nacional. De ahí que llegó a afirmarse que en los orígenes del golpe de Estado de setiembre de 1930 hubo "olor a petróleo". Dicho de otra manera, que se movieron intereses vinculados a empresas petroleras multinacionales, disgustados con la política del gobierno radical. Puede afirmarse, sin embargo, sobre la base de la documentación existente, que aunque existieron presiones e influencias en este sentido, el golpe de Estado no puede explicarse sólo por ellas, pues obedeció, como vimos, a causas mucho más complejas<sup>(66)</sup>.

#### 2.7.4. La cuestión del gasto público

Se ha observado que existe una correspondencia entre el sustrato social del partido radical y uno de los rasgos característicos del proceso político que se inicia con el radicalismo en 1916. Este consistió en la extensión del sistema de patronazgo como mecanismo para consolidar la clientela política partidaria a través de la distribución de empleos en la burocracia estatal, lo que benefició, sobre todo, a los sectores medios.

El análisis de los recursos y gastos del gobierno nacional nos permite afirmar que las respuestas elaboradas en este sentido por las administraciones radicales, fueron básicamente tres:

- un incremento relativo del gasto público;
- la redistribución interna del gasto fiscal a favor de rubros tales como salarios, pensiones y administración;
- la reorientación de la política impositiva hacia aquellos gravámenes que, en forma directa o indirecta, afectaban las rentas de los grupos propietarios y de sectores económicamente dominantes.

En esta época, se puso en evidencia la precariedad del sistema rentístico nacional cuando a consecuencia de la guerra mundial se produjo, entre 1914 y 1919, un drástico descenso de las importaciones, y con ello una brusca caída de las recaudaciones aduaneras, que eran la principal fuente de recursos del fisco. Las medidas tomadas por las administraciones radicales, entre 1916 y 1930, persiguieron como objetivo compensar la disminución de los recursos tradicionales mediante la creación de nuevos gravámenes o a través del aumento de las tasas de los ya existentes (ello en un marco en el que antes que reducir el gasto público se

(66) GARCIA MOLINA, FERNANDO y MAYO, CARLOS A., *El general Uriburu y el petróleo*, Buenos Aires, 1983, págs. 36 y 37.

tendió a expandirlo). También se procuró encarar el creciente déficit fiscal a través del incremento de la deuda pública, aunque la financiación de los gastos del Estado por medio de endeudamiento ya venía ensayándose desde muchos años atrás; entre 1908 y 1916, por ejemplo, la deuda pública se había incrementado un 94 %.

Año	Recursos nacionales		Gastos nacionales		Deuda pública	
	Pesos	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice
1900	64,9	100	68,6	100	447,2	100
1902	65,5	101	85,3	125	435,7	98
1908	115,8	177	111,0	162	398,9	89
1914	124,2	191	184,6	269	657,8	147
1916	112,2	173	164,8	241	773,6	173
1918	145,2	224	185,2	270	891,2	199
1922	203,8	314	270,7	396	962,5	215
1924	250,4	385	295,7	431	999,0	224
1926	281,7	434	328,6	478	1.100,6	246
1928	319,3	492	388,8	567	1.251,3	280
1930	324,2	499	481,0	702	1.517,7	340

Fuente: PETERS, HAROLD E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934.

Cuadro 2,9. Crecimiento de los gastos, recursos y deuda pública del gobierno nacional (1900-1930) (en millones de pesos oro).

En agosto de 1918, se elevó al Congreso Nacional un proyecto de ley de impuesto a los réditos, con lo que se perseguía no sólo aumentar en forma inmediata los recursos ordinarios del Estado, sino operar también una auténtica reforma impositiva. El proyecto se fundamentaba en la necesidad de paliar el desequilibrio crónico de las cuentas fiscales y en los principios de equidad que aconsejaban solucionar el problema mediante la imposición directa antes que la indirecta. Por otra parte, se subrayaban las crecientes funciones del Estado, que no permitían la reducción del gasto público, y las tendencias contemporáneas en los países democráticos donde se manifestaba una preferencia creciente por la imposición directa. Como esta iniciativa del Poder Ejecutivo resultó inaceptable para la oposición, el gobierno debió orientar su búsqueda por caminos más tradicionales<sup>(67)</sup>.

Se implementó finalmente, como señalamos, un impuesto a las exportaciones agropecuarias, rubro que por otra parte no se veía afectado por la situación creada por la guerra. En cambio, disminuyeron en forma proporcional los gravámenes al consumo interno. Esto indica las intenciones de los gobiernos radicales, en especial los de YRIGROYEN, en el sentido de disminuir las cargas impositivas sobre los sectores medios, tratando de aumentar los impuestos directos —a la tierra, patentes, herencia y otros— y los destinados al comercio exterior.

(67) MONTEQUIN, ADRIANA, "Sector público y sistema tributario argentino, 1914-1932", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 9, primer semestre de 1995.

Asimismo, estos cambios impositivos procuraban cubrir los mayores gastos del erario público, que desde 1914 sobrepasaron permanentemente a los recursos públicos. La solución momentánea a este problema vino, sin embargo, por un fuerte incremento de la deuda pública, que en 1908 era 3,5 veces mayor que el nivel de esos recursos, y en 1930 llegaba ya a 4,6 veces. En el cuadro 2,9 puede observarse la proporción entre los recursos y los gastos nacionales y el crecimiento de la deuda pública en el período 1900-1930. A partir de 1914 los gastos comenzaron a superar a los recursos, compensándose esa diferencia por el aumento del endeudamiento público, que se duplicó entre los dos años extremos del período. Este crecimiento contribuyó al financiamiento de los gastos administrativos ordinarios, ya que los gastos en obras públicas habían disminuido. Hacia 1922, los servicios de esa deuda absorbían ya cerca del 40 % de las rentas públicas, pero es durante el gobierno de ALVEAR y el segundo de YRIGROYEN, entre 1926 y 1930, cuando la deuda creció más aceleradamente. Como señala PETERS, "la década de 1920-1930 no fue feliz en la historia financiera Argentina. El presupuesto nacional no estuvo balanceado en ningún año, en dos ocasiones el déficit excedió los 150 millones de pesos oro, aproximadamente un tercio de los gastos nacionales", duplicándose casi la deuda interna<sup>(68)</sup>.

Especialmente durante el corto segundo gobierno de YRIGROYEN, se observó un importante incremento del gasto público, que no fue acompañado por una recaudación suficiente como para financiarlo. El creciente déficit fiscal que se generaba ocasionó fuertes críticas por parte de la oposición, ya que la teoría económica de la época sugería la necesidad de un férreo equilibrio de las cuentas públicas, como punto de apoyo para el equilibrio económico general. Sin embargo, el déficit coincidía con el comienzo de una fuga de capitales que preanunciaba la crisis en ciernes y deprimía el ingreso nacional. En ese contexto, como lo mostraría posteriormente el keynesianismo, el déficit fiscal contribuía a contrapesar la caída del ingreso y, en cierta medida, a estabilizarlo. Por eso, se ha señalado que esta política ofreció un ejemplo de una política fiscal compensatoria que anticipaba las recomendaciones que posteriormente formularía KEYNES en su *Teoría general*<sup>(69)</sup>.

#### 2.7.5. El retorno al patrón oro: la Caja de Conversión y la evolución de la balanza de pagos

Un episodio importante en la política económica argentina del período fue el retorno a la conversión del peso, es decir, al sistema de la Caja de Conversión. Para explicar este hecho es necesario tener en cuenta la evolución de la balanza de pagos —que refleja la posición económica internacional del país— y las variaciones de las reservas de oro y divisas —que sirven de base para garantizar su solidez monetaria en un sistema de patrón oro—. Los principales argumentos por los

(68) PETERS, HAROLD E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934, pág. 104.

(69) BEVERAGGI ALLENDE, WALTER, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios*, México, 1954, pág. 164.