En el interior de las elites en el poder se agudizaban las divergencias. Un sector había comenzado a pensar, con la llegada de ORTIZ a la presidencia, que la coalición conservadora no era ya un instrumento político apto para garantizar sus intereses. Buscaba algún apoyo popular, la liberalización de las formas políticas vigentes y, superados los efectos de la crisis de 1930, una mayor liberalización económica, pero la licencia y luego la renuncia definitiva de ORTIZ, en junio de 1942, anulaban las posibilidades de un cambio de rumbo.

La política exterior del gobierno terminó siendo, como veremos, la que puso en evidencia el conflicto interno de las clases dirigentes. Su fracción más tradicional se expresaba a través del presidente CASTILLO y sus intereses se confundían principalmente con los de los grandes hacendados de la Pampa Húmeda, aliados con algunas elites provincianas. Integraban la tendencia más pro inglesa o pro europea del *establishment* de la época y sostenían una posición neutralista frente al conflicto mundial. En el enfrentamiento con los EE.UU., este sector contaba con el apoyo de personalidades nacionalistas o directamente partidarias del Eje y de manera gradual comenzó a perder posiciones dado que el triunfo de los aliados no sólo significaba la derrota de Alemania, sino también, y simultáneamente, el fin del Imperio Británico (y de su predominio en la Argentina) y la consolidación de la hegemonía norteamericana en el mundo.

Otros sectores de las clases dirigentes retomaban, en cambio, las banderas del liberalismo y mostraban una posición más flexible o de abierto acercamiento a los EE.UU. Procuraban ya abiertamente una alianza con Washington que reemplazara en la sociedad argentina la tradicional influencia británica o europea, y expresaban intereses económicos cuyo peso podía ser decisivo en la inmediata posguerra: los de los sectores industriales y del gran capital financiero. Criticaban por eso la política exterior gubernamental, contribuyendo al aislamiento político de CASTILLO (102).

Para superar esta situación, que tornaba difícil la continuación de su mandato, CASTILLO buscó apoyo entre los militares hostiles al Gral. JUSTO, antes anglófilo y ahora partidario de una alineación con Washington y que aún tenía influencia en el ejército. De esta manera, a fin de compensar su pérdida de ascendiente en el seno de la elite tradicional, el presidente facilitó el acercamiento al gobierno de elementos nacionalistas, algunos de ellos secreta o abiertamente simpatizantes del Eje, solidarios con su política neutralista, mientras impedía la actividad de agrupaciones pro aliadas, como Acción Argentina, o dificultaba el accionar de otros grupos similares. También organizó la Flota Mercante del Estado, con barcos de países beligerantes inmovilizados en puertos argentinos a causa de la guerra; creó Fabricaciones Militares, una vieja aspiración de las Fuerzas Armadas, en la que puso al frente al Gral. SAVIO; aumentó los gastos militares en el presupuesto

(102) Cf. RAPOPORT, M. (1980), págs. 40 y 41.

nacional, que del 16,9 % llegaron casi al 23 % en 1942 y al 27 % en 1943; envió misiones castrenses para obtener armamentos en los EE.UU. e incluso en países del Eje o aliados a él; y mantuvo una actitud ambigua frente a distintas conspiraciones militares (103).

En medio de ese clima iban a realizarse las elecciones presidenciales de setiembre de 1943, en la preparación de las cuales CASTILLO pareció verse favorecido por el fallecimiento, entre fines de 1942 y principios de 1943, de importantes personalidades de la coalición gubernamental y de la oposición enroladas en el sector liberal y opuestas a la política del presidente, como los ex presidentes ORTIZ, ALVEAR y JUSTO y el ex vicepresidente ROCA. CASTILLO trató de afirmar su política y aprobó la decisión de la Concordancia de postular a ROBUSTIANO PATRON COSTAS, presidente del Senado y vicepresidente de la Nación en ejercicio, como candidato oficialista en las futuras elecciones presidenciales; pero su triunfo seguro, fraude mediante, creaba incertidumbre acerca del rumbo futuro de las políticas interna y externa del país.

La candidatura de PATRON COSTAS, gran terrateniente salteño y propietario de una industria azucarera, fue resultado de un acuerdo o compromiso de los sectores enfrentados dentro de la coalición gubernamental, y no se conocían muy bien sus objetivos políticos. Aunque se le suponía proclive a abandonar la neutralidad, era apoyado por los hacendados anglófilos o pro europeos y también, por supuesto, por los círculos económicos y financieros pro norteamericanos. Sin embargo, el orden conservador —del cual PATRON COSTAS era un representante típico— estaba agonizando y nada lo podía salvar de su ocaso (104).

El desprestigio e ilegitimidad del régimen, los interrogantes sobre la continuidad del proceso de industrialización en el mundo de posguerra, el tipo de relación con las potencias centrales, y la participación política de los nuevos sectores sociales surgidos en los últimos años planteaban cuestiones que no tenían respuestas por parte de la vieja clase dirigente, incluyendo los partidos políticos opositores, en especial el radicalismo, donde la conducción "alvearista" se había revelado débil e inconsistente y sin figuras de relieve. Esto llevaba a que las Fuerzas Armadas se proyectaran nuevamente al primer plano de la escena política nacional, creyendo poder resolver los problemas pendientes.

Sin embargo, los militares sólo coincidían en la toma del poder. Sectores nacionalistas y pro aliados, "germanófilos" y liberales, convergieron en una acción unificada tras objetivos distintos e incluso opuestos. Pero un punto los unía: para todos ellos, la sucesión presidencial, tal como la programaba CASTILLO, significaba la imposición de un candidato sin apoyo popular, ligado a grandes intereses económicos y partidario del fraude, que no brindaba seguridad en materia de

(103) Cf. SANCHIS MUÑOZ, JOSE F., *La Argentina y la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1992.

(104) RAPOPORT, M. (1980), págs. 146-154.

defensa y de política exterior. En este marco, venía gestándose la realización de un golpe de Estado, que se aceleró por el pedido de renuncia que CASTILLO le hizo al ministro de Guerra, Gral. PEDRO P. RAMIREZ, al enterarse de los movimientos conspirativos y de contactos del ministro con dirigentes radicales (105).

El 4 de junio de 1943, finalmente, un golpe militar —sin participación civil— depuso al presidente CASTILLO. En un manifiesto, los revolucionarios condenaron el orden previo caracterizado por "la venalidad, el fraude, el peculado y la corrupción". Asimismo prometieron castigar a los culpables y se comprometieron a restituir al pueblo sus derechos y garantías. La "década infame" había llegado a su fin ante la sorpresa e incertidumbre de la sociedad argentina.

Con la toma del poder por los golpistas se iniciaron las marchas y contramarchas del nuevo gobierno militar. El Gral. ARTURO RAWSON, que encabezó las tropas que precipitaron la deposición de CASTILLO, ocupó la presidencia provisional como representante de los jefes superiores de Campo de Mayo. Sin embargo, al integrar su gabinete con algunas personalidades del anterior régimen, se enfrentó con la resistencia de sectores de la oficialidad y debió presentar la renuncia a las cuarenta y ocho horas de su designación. En su reemplazo, asumió el Gral. RAMIREZ, considerado en un primer momento como el verdadero jefe del movimiento militar (106).

Sin embargo, detrás de este desplazamiento y de la proyección de RAMIREZ a la presidencia se reveló la existencia de una logia militar, el Grupo de Oficiales Unidos (GOU). Integrado por jóvenes oficiales superiores, muchos de ellos coroneles, el GOU operaba con el propósito de restablecer la moral y la disciplina dentro del Ejército y recuperar al país de una corrupción que, a juicio de sus miembros, lo conducía al comunismo. En la Logia predominaban las ideas nacionalistas y neutralistas, pero había admiradores de las experiencias fascistas europeas, que pensaban que era necesario reformar las instituciones, y otros oficiales cercanos a un nacionalismo popular e, incluso, al radicalismo, de ideas más democráticas. Todos ellos repudiaban, en todo caso, el sistema político tal como se venía practicando en el país (107).

A partir de la asunción de RAMIREZ, varios integrantes del GOU ocuparon posiciones estratégicas. Uno de sus miembros más destacados, el Cnel. JUAN D. PERON, pasó a desempeñarse como jefe de la secretaría del ministro de Guerra, Gral. EDELMIRO J. FARRELL. Otro integrante del grupo, el Cnel. ENRIQUE P. GONZALEZ, pasó a ser jefe de la secretaría de la Presidencia. Una veintena de oficiales del GOU ocuparon cargos importantes después del golpe, procurando controlar los sectores principales de las Fuerzas Armadas y del gobierno y asegurar su cohesión político-militar.

(105) POTASH, R. (1981), págs. 274-279.

(106) ROUQUIE, ALAIN, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, tomo II, Buenos Aires, 1983, págs. 18-21.

(107) Cf. POTASH, ROBERT, *Perón y el GOU. Los documentos de una logia secreta*, Buenos Aires, 1984.

Sin embargo, en el primer gabinete de RAMIREZ había personalidades, como el vicealmirante SEGUNDO STORNI, ministro de Relaciones Exteriores y Culto, o JORGE SANTAMARINA, ministro de Hacienda, un banquero perteneciente a una familia tradicional, que eran pro aliados y no compartían las ideas nacionalistas del GOU (108).

En el terreno político y social, los objetivos del gobierno militar resultaban, en verdad, bastante vagos. El nuevo régimen se proponía, sobre todo, eliminar la corrupción moral y política, buscar la unión del pueblo y restituirle sus derechos. Al procurar hacer frente a la crisis política originada por el distanciamiento de las elites conservadoras respecto de la sociedad, buscaba situarse por encima de las clases y grupos sociales, proclamándose representante del conjunto de las aspiraciones de la población. En esto se diferenciaba en parte de los militares del '30, que representaban a ciertos sectores sociales, como el Gral. URIBURU, o a fuerzas políticas, como el Gral. JUSTO.

Conforme a esos lineamientos, la primera etapa del gobierno militar estuvo influida por una orientación nacionalista, industrialista y autoritaria, con signos derechistas. Por un lado, creó el Banco de Crédito Industrial; dispuso el allanamiento de las oficinas de empresas monopólicas de electricidad y la investigación de sus contabilidades, debido a las acusaciones acerca de sus prácticas corruptas; intervino la Corporación de Transportes; expropió la Compañía Primitiva de Gas; inició el estudio de las tarifas aduaneras e impulsó las industrias militares. Por otro, intensificó la represión policial de comunistas e izquierdistas; introdujo la enseñanza religiosa en las escuelas; legalizó la censura de la prensa escrita y radial; persiguió a profesores y estudiantes liberales; disolvió los partidos políticos y clausuró el local donde funcionaba una de las centrales sindicales, prohibiendo sus actividades y la de los gremios adheridos.

Por su parte, PERON logró ser designado —a fines de 1943— al frente del Departamento de Trabajo. Más consciente que sus camaradas de armas del carácter complicado de la situación social del país y advertido de que el régimen militar no podría mantenerse mucho tiempo apoyándose en la fuerza, su acción política se desplegó alrededor de tres ejes: la justicia social, el control de la clase obrera y la despolitización de las organizaciones sindicales. De esta manera, el propósito de realizar ciertas reformas sociales para eliminar la influencia comunista, se convirtió, bajo la dirección de PERON, en el trampolín de una política social y laboral cuyas consecuencias rebasaron los límites previstos, llegando a tener un peso determinante con respecto a los restantes objetivos enunciados al principio por el gobierno militar.

(108) POTASH, R. (1969), págs. 299-302.

Tempranamente estallaron así las luchas internas dentro del gobierno. Las corrientes ideológicas que albergaba el GOU comenzaron a diferenciarse y a enfrentarse en función del peso diferente que cada una de ellas poseía en el gobierno. Los militares de la corriente nacionalista que influían sobre el presidente Ramírez comenzaron a desconfiar de la política laboral de Perón, quien se había convertido en un rival. Transformado el Departamento de Trabajo en Secretaría de Trabajo y Previsión, el coronel le estaba asignando al movimiento militar un carácter diferente del de otros movimientos similares.

A principios de 1944, no obstante, fue el mismo presidente Ramírez el que se vio obligado a renunciar. Dos episodios precipitaron esta decisión. Por un lado, la condena pública del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que juzgó como una operación pro Eje la presunta complicidad del gobierno argentino con el golpe de Estado promovido en Bolivia por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Paz Estenssoro. Por otro, la detención por los ingleses del cónsul argentino Osmar Hellmuth, en misión oficial a Europa para negociar la compra de armas en Alemania, y acusado de pertenecer al espionaje alemán, lo que obligó a disponer su cesantía. Para hacer frente a la presión externa e interna que originaron estos casos, el presidente decidió la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania y Japón, el 26 de enero de 1944 ([109]).

De inmediato se produjo una deliberación entre los miembros del GOU y sectores neutralistas, que consideraban que Ramírez había cedido a las presiones norteamericanas y traicionado los objetivos del régimen. El presidente, al perder sus apoyos militares, decidió renunciar y delegar el gobierno —en marzo— en manos del Gral. Farrell.

Con el nuevo mandatario pareció consolidarse el ascenso político de Perón. Farrell lo designó ministro de Guerra, conservando su cargo al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Sin embargo, los entretelones que llevaron al desplazamiento de Ramírez pusieron en evidencia las maniobras de Perón para ganar espacio frente a otros sectores militares. El hábil coronel tomó distancia de los más nacionalistas, sin llegar a oponérseles, y frente al principismo neutralista adoptó una política pragmática y variable según lo exigieran las circunstancias nacionales e internacionales ([110]).

Durante el último tramo del régimen militar las tensiones no disminuyeron. Si bien la etapa presidida por Farrell fue la más prolongada —aproximadamente dos años— el gobierno se vio asediado en varios frentes. En el ámbito militar, a fines de febrero de 1944, uno de los miembros del GOU sublevó la unidad cuya jefatura ejercía, buscando, sin éxito, deponer a Farrell y Perón. Por otro lado, entre la oficialidad existieron resistencias a la designación de Perón como ministro de Guerra, por lo que ocupó la cartera con carácter interino, aunque en mayo fue

(109) Cf. Rapoport, Mario, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1988, en donde se reproduce documentación original de ambos casos.

(110) Rodríguez Lamas, Daniel, *Rawson/Ramírez/Farrell*, Buenos Aires, 1983, págs. 33-36.

confirmado de manera permanente. Asimismo, los herederos de los sectores nacionalistas desplazados se agruparon en torno a la conducción del ministro del Interior, Gral. Cesar Perlinger, emprendiendo una tenaz oposición a Perón. A principios de julio de 1944, Perón logró defenestrar a Perlinger y al día siguiente fue designado vicepresidente sin renunciar a sus cargos en el Ministerio de Guerra y en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Perón pareció alcanzar la cumbre del poder contando con una gran influencia en el gobierno y con el apoyo de algunos de sus camaradas ubicados estratégicamente en diversos cargos gubernamentales ([111]).

También, en un famoso discurso pronunciado en La Plata, en junio de 1944, en ocasión de inaugurarse una cátedra de defensa nacional en la universidad, el ascendente coronel definió los criterios que debían regir una política de seguridad, en palabras que tenían un fuerte acento nacionalista e industrialista, aunque algunos las interpretaron como una profesión de fe fascista. Perón decía allí que "la defensa nacional exige una poderosa industria propia; y no cualquiera, sino una industria pesada" ([112]).

Sin embargo, en tanto Perón se proyectaba políticamente en la búsqueda de un apoyo popular —más consistente que el logrado entre los propios uniformados—, los partidos políticos, las entidades empresariales, las organizaciones estudiantiles y la prensa aunaban sus voces y estrechaban filas intentando alejar a los militares del gobierno. Las medidas adoptadas por Perón en favor de los trabajadores provocaban cada vez mayor resistencia en los sectores que dominaban la vida económica del país. La Sociedad Rural Argentina, bastión de las elites tradicionales, reaccionó violentamente contra el Estatuto del Peón Rural, los industriales comenzaban a mostrarse inquietos y tanto la prensa como los partidos políticos criticaban la política gubernamental. En tanto, la falta de libertades democráticas y las políticas ultramontanas adoptadas en el área de la educación y la cultura iban llevando adeptos a las filas de la oposición.

En 1945, el régimen militar se puso a la defensiva. La derrota nazi y la caída de Berlín sirvieron de excusa para que los simpatizantes de los partidos opositores y los grupos económicos dominantes organizaran grandes manifestaciones callejeras, como si se tratara de una victoria interna sobre el poder "nazifascista", reclamando la convocatoria inmediata a elecciones y rechazando toda candidatura oficial. En su debilidad, el régimen reprimió dichas concentraciones, lo que contribuyó a confirmar su supuesta afinidad con los Estados fascistas derrotados.

Las FF.AA. debían afrontar un grave dilema. Por un lado, no estaban dispuestas a facilitar el retorno de los partidos políticos sin el previo cumplimiento de los objetivos revolucionarios de junio de 1943. Por el otro, no todos sus integrantes tenían la intención de respaldar las ambiciones políticas de Perón, que desde el gobierno gestaba las condiciones para hacer viable su candidatura constitucional.

(111) Rouquié, A. (1983), págs. 48 y 49.

(112) Rouquié, A. (1983) págs. 53 y 54.

Luego de un complot militar que intentó derrocar a FARRELL y PERON, el vicepresidente desautorizó toda gestión en favor de su candidatura y negó sus aspiraciones presidenciales. Sin embargo, no pudo despejar la desconfianza de la oposición política acerca de sus propósitos y evitar que se intensificara la presión para que el gobierno fijara fecha de elecciones nacionales.

Por fin, a principios de julio de 1945 el gobierno convocó al pueblo a elegir sus autoridades a fin de año. La convocatoria fue acompañada del compromiso de no prohijar candidaturas oficiales y de asegurar elecciones libres. A continuación, PERON ofreció cargos importantes en el gobierno a dirigentes del radicalismo, intentando dividir al partido de ALEM, capitalizar sus disidencias internas y atraer al ala de la intransigencia yrigoyenista. Si bien no obtuvo los resultados esperados varios radicales aceptaron el ofrecimiento, y desde el Ministerio del Interior se anunció el levantamiento del estado de sitio, impuesto por CASTILLO y mantenido por los militares, facilitando la actividad de los partidos políticos ([113]).

No obstante, la situación política se enrareció al punto de poner en peligro la estabilidad del gobierno. En setiembre, la multitudinaria Marcha de la Constitución y la Libertad impulsada por la oposición fue seguida por una declaración de los almirantes retirados más prestigiosos que, en nombre de la oficialidad de la Armada —fuerza mayoritariamente antiperonista—, reclamaron la rápida normalización constitucional. El Gral. RAWSON intentó sublevar a tropas militares en Córdoba para derrocar a FARRELL. Ante esta actividad opositora enderezada a derribarlo, el gobierno reimplantó el estado de sitio, reprimió a los opositores y silenció a la prensa.

Finalmente, a principios de octubre la oposición pareció lograr su objetivo. Su presión y la de la oficialidad de Campo de Mayo determinaron que, el 9 de octubre, PERON renunciara y que, posteriormente, fuera detenido en Martín García. Sin embargo, los partidos políticos tradicionales rechazaron la propuesta de integrar un gabinete reorganizado. Exigían, en cambio, que el gobierno sea entregado a la Suprema Corte de Justicia, bastión liberal y objetor de muchas de las medidas de PERON en beneficio de los trabajadores.

Las dudas del ejército frente a una demanda cuya satisfacción implicaba un revés para las instituciones militares fueron capitalizadas por los dirigentes sindicales de la CGT. Estos recogieron la inquietud de los trabajadores que interpretaron que con el desplazamiento de PERON corrían peligro las conquistas sociales obtenidas gracias a su gestión. El llamado cegetista a una huelga general en apoyo de la liberación de PERON, programada para el 18 de octubre, fue anticipado por una movilización popular, compuesta principalmente por trabajadores provenientes del Gran Buenos Aires. Así, el 17 de octubre una muchedumbre en la Plaza de Mayo exigió y logró la libertad de su líder y su retorno al poder ([114]).

(113) La descripción más vívida de los acontecimientos de ese año puede encontrarse en LUNA, FELIX, *El 45*, Buenos Aires, 1971.

(114) Cf. TORRE, J. C., "La CGT en el 17 de octubre de 1945", en TORRE, J. C. (comp.), *El 17 de octubre de 1945*, Buenos Aires, 1995.

PERON volvió a ocupar el centro del escenario político. El ejército debió aceptar su regreso a disgusto y recibir el inesperado apoyo popular y de los sindicatos. El coronel aparecía como el único candidato posible del Ejército para las elecciones —ahora adelantadas para febrero de 1946— y el heredero de la revolución del 4 de junio.

El gabinete nacional experimentó su última reorganización. Los nuevos integrantes respondían a PERON aunque éste no formaba parte del gobierno. El nuevo ministro de Guerra relevó a todos los jefes de regimiento de Campo de Mayo y depuró de antiperonistas los mandos militares de todo el país. En el curso de dos semanas todo foco insurreccional y opositor dentro de las Fuerzas Armadas fue eliminado. El régimen militar cumplía su promesa de asegurar el ejercicio de la soberanía popular, justificando su intervención y logrando conservar el poder para devolverlo a alguien surgido de las filas del ejército, y no a los partidos tradicionales ([115]).

3,9. LA POLITICA INTERNACIONAL Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Durante el gobierno de ORTIZ, iniciada la Segunda Guerra Mundial, la política exterior argentina comenzó a adquirir perfiles más marcados. ORTIZ declaró la neutralidad el 4 de setiembre de 1939, una decisión nada sorprendente, dado que la guerra estaba localizada en Europa; no existía razón alguna para una intervención y se obraba en forma similar a los demás países del hemisferio ([116]). Por otra parte, como consecuencia del inicio del conflicto se celebró, en diciembre de 1939, en la ciudad de Panamá, la Primera Conferencia de Cancilleres de países americanos, donde las naciones del continente en su conjunto decidieron declarar colectivamente su neutralidad frente a los países en guerra.

Sin embargo, una iniciativa tomada en abril de 1940, por el canciller CANTILO, pareció ser el origen de cierta inflexión en materia de política exterior. El gobierno de Buenos Aires propuso al Departamento de Estado estadounidense que los países americanos asumieran el estatuto de no beligerantes, lo que los podría apartar del marco de una estricta neutralidad, favoreciendo las relaciones con los aliados. La "no beligerancia" había sido usada por Italia, para apoyar subrepticiamente a la Alemania nazi en el inicio de las acciones bélicas. Pero el rechazo de la propuesta por parte del gobierno de los EE.UU., preocupado en esos momentos por el problema de las elecciones presidenciales internas y no deseoso de que la Argentina tuviera la iniciativa en el tema a pesar de que ya daba ayuda económica y militar a Inglaterra, reforzó las tendencias neutralistas y agregó nuevos roces a los preexistentes con el país del Norte en los años '30 ([117]).

(115) ROUQUIE, A. (1986), pág. 74.

(116) RAPOPORT, M., *¿Aliados o neutrales?...* (1988), pág. 15.

(117) Cf. TULCHIN, JOSEPH, "The Argentine Proposal for non-Belligerancy, April 1940", en *Journal of Latin American Studies*, N° 4, octubre 1969, págs. 571-604; RAPOPORT, M., *¿Aliados o neutrales?...* (1988), págs. 47-56.

La situación en el frente europeo, en junio de 1940, precipitó otro desacuerdo con el gobierno de los EE.UU. La caída de París en manos de los alemanes y la intervención en la guerra de Italia hicieron muy difícil la situación de los aliados, lo que llevó al gobierno de ROOSEVELT a practicar una política más comprometida con éstos. En consecuencia, buscó apoyos en América Latina y requirió al gobierno de Buenos Aires su opinión acerca de planes de defensa continental en los que se hallaba interesado, incluso la instalación de bases militares en territorio argentino. La cancillería local, tras consultar a las autoridades castrenses, desestimó dichos planes, dando lugar a la primera divergencia seria sobre el tema.

La Segunda Conferencia de Cancilleres, convocada por Washington y que se reunió en julio de 1940 en La Habana para establecer acuerdos de defensa continental, agregó nuevos motivos de discrepancia entre los dos países: la vieja rivalidad volvía a resurgir. El delegado argentino, LEOPOLDO MELO, y el secretario de Estado, CORDELL HULL, tenían al respecto posiciones divergentes; en particular, sobre la concreción de una organización económica, política y militar panamericana, pues la cancillería argentina consideraba que constituía la consolidación del liderazgo estadounidense. Sin embargo, en última instancia, HULL se comunicó directamente con el presidente ORTIZ, ya muy enfermo, y logró que la Argentina firmara la Declaración de La Habana.

A partir de allí, Buenos Aires tendría una actitud mucho menos cooperativa, porque en ese mismo mes de julio ORTIZ delegaría su mando en el vicepresidente CASTILLO. Ya señalamos que mientras ORTIZ deseaba un retorno paulatino a la democracia, su vicepresidente tenía opiniones diferentes. Ocurría lo mismo en política internacional. Mientras el primero parecía estar dispuesto a llegar a un mejor entendimiento con los EE.UU. y a adherir al panamericanismo, el segundo mantenía la tradicional actitud antinorteamericana predominante en la oligarquía tradicional, siempre más inclinada a Gran Bretaña y Europa ([118]).

Pero la política exterior argentina pasó a constituirse en un problema cuando los EE.UU. se vieron obligados a participar directamente en el conflicto, luego del bombardeo japonés a Pearl Harbour, en diciembre de 1941. A partir de allí, la Argentina se transformó, en opinión del secretario de Estado CORDELL HULL, en un "mal vecino" y en un factor de discordia entre los Estados Unidos y Gran Bretaña.

La Tercera Reunión Consultiva de Cancilleres de las Repúblicas Americanas, realizada a principios de 1942, en Río de Janeiro, fue el escenario de una áspera negociación entre los gobiernos de Buenos Aires y Washington, y el comienzo de los conflictos más agudos entre los dos países. La reunión se había concretado a instancias de los EE.UU. con el objetivo de asegurar la solidaridad continental ante la agresión recibida en Pearl Harbour y concertar definitivamente un sistema económico, militar y político panamericano bajo su conducción. El delegado

(118) RAPOPORT, MARIO, *El laberinto argentino. Política internacional en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, 1997, pág. 101.

norteamericano, SUMNER WELLES, tenía instrucciones de obtener una ruptura colectiva de las relaciones de todos los países del continente con los países del Eje: Alemania, Italia y Japón. Sin embargo, el canciller argentino, ENRIQUE RUIZ GUIÑAZU, logró que la resolución final sólo "recomendara", sin hacer obligatoria, una ruptura de relaciones tal como era el deseo de los norteamericanos. De esta manera, esa ruptura quedó librada al arbitrio de cada país y el gobierno argentino pudo mantener su posición de neutralidad, lo que deseaba (Chile lo acompañó por casi un año), con gran disgusto del secretario de Estado, CORDELL HULL ([119]).

El acuerdo no satisfizo, por supuesto, a Washington, y su primera respuesta consistió en dejar a la Argentina al margen de cualquier ayuda económica o militar. La medida implicaba la imposibilidad de obtener armas en los Estados Unidos y tendría serias repercusiones internas al acelerar los preparativos del golpe militar que se concretaría en junio de 1943. El Departamento de Estado consideró que la política exterior argentina, entonces conducida por el gobierno conservador de CASTILLO, era pro nazi, y denunció a la Argentina ante las demás naciones latinoamericanas como un país que ponía en peligro la paz hemisférica. Por su parte, el Departamento del Tesoro propuso congelar los fondos argentinos en dólares existentes en los EE.UU. y el Board of Economic Warfare prohibió la venta de ciertos productos norteamericanos hacia la Argentina.

Junto a las razones ideológicas o estratégicas, vinculadas a las necesidades de la misma guerra, entre los sectores más "duros" contra la Argentina se hallaban algunos funcionarios y políticos, como el mismo secretario de Estado, CORDELL HULL y el vicepresidente, HENRY WALLACE, quienes expresaban una corriente de intereses, sobre todo agropecuarios, que desde mucho antes del estallido del conflicto se enfrentaban con las elites dominantes en Buenos Aires. Otros miembros prominentes de la administración ROOSEVELT, como SUMNER WELLES, que representaban una corriente más "blanda" hacia la Argentina, buscando líneas de conciliación entre los dos países, se vieron obligados a renunciar; aunque WELLES se transformó luego, a través de la prensa, en un fuerte crítico de la política del Departamento de Estado. En verdad, la política estadounidense tenía, como lo reconocieron sus propios funcionarios, una doble faz, porque países como el Brasil, con regímenes políticos cercanos al fascismo, fueron tratados de manera distinta y se convirtieron en aliados privilegiados ([120]).

La posición del gobierno británico fue, por el contrario, mucho más moderada. Y aunque en diciembre de 1942 se vio obligado, por la presión norteamericana, a hacer público un documento en el que criticaba la política de neutralidad, no aplicó sanción alguna y trató en lo posible de mantener buenas relaciones con el gobierno conservador, procurando proteger las inversiones inglesas y activar las exportaciones hacia Gran Bretaña, en momentos en que éstas se necesitaban más que nunca

(119) HULL, CORDELL, *The Memoirs of Cordell Hull*, Nueva York, 1948, vol. II, págs. 1143-1146; cf también, RUIZ GUIÑAZU, ENRIQUE, *La política argentina y el futuro de América*, Buenos Aires, 1944.

(120) RAPOPORT, M. (1997), págs. 256-260. Para la posición de WELLES, cf. WELLES, SUMNER, *The Time for Decision*, Londres, 1944.

para el esfuerzo bélico. Los ingleses no podían dejar de advertir las ventajas que les proporcionaba la política de neutralidad tanto a corto como a largo plazo. En el primer caso, se evitaban represalias alemanas en el transporte marítimo, facilitando el comercio durante la guerra, y se preservaban las cuantiosas inversiones radicadas en el país frente a posibles actitudes nacionalistas. En el segundo, se impedía la entrada argentina en el sistema panamericano, preservando así el mercado argentino de posguerra de la competencia norteamericana ([121]).

Por otra parte, los ingleses evaluaban el perjuicio económico que les causaría interrumpir el flujo de abastecimiento de productos argentinos hacia las islas durante la guerra, pues éstos representaban, entre otras cosas, el 40 % de las importaciones argentinas de carnes, como se lo señalaba, en una correspondencia secreta, el primer ministro CHURCHILL al presidente ROOSEVELT. Esos productos, además, no se abonaban en lo inmediato, porque los pagos quedaban bloqueados en el Banco de Inglaterra con garantía oro, dada la precaria situación económica del Reino Unido. La diplomacia de Londres tenía, también, una percepción diferente de la realidad argentina. Nunca compartió los puntos de vista del Departamento de Estado con respecto a los intereses o motivos ideológicos que podían estar detrás de la neutralidad argentina. No pensaban que los gobiernos argentinos fueran pro nazis u hostiles a los aliados y ciertos sectores en la City londinense fueron más lejos, apoyando, en distintos órganos de prensa, la política argentina ([122]). El embajador inglés en esos años, Sir DAVID KELLY, remarca en sus memorias que: "Mi propia y firme convicción, que informé incesantemente a Londres frente a una sostenida andanada de parte del gobierno y de la prensa norteamericana (esta última seguida fielmente por la prensa británica) era que, en su abrumadora mayoría, las viejas clases gobernantes, el nuevo gobierno militar, y los argentinos de todas las clases sociales, no tenían interés ni en la ideología nazi ni en ninguna a otra procedente de Europa". Para KELLY, muchos argentinos sentían que ellos mismos o sus padres habían venido del viejo continente "precisamente para decir adiós a todo eso" ([123]).

Es que la neutralidad del país del Sur, en la medida en que frenara las pretensiones norteamericanas, no podía ser vista de mala manera, y si los problemas que planteaban los vínculos con su poderoso aliado impedían brindar un apoyo explícito a los gobiernos locales, una actitud benevolente o comprensiva tenía resultados similares. Sin embargo, la presión norteamericana se dejó sentir

(121) RAPOPORT, M., *¿Aliados o neutrales?...* (1988), págs. 18 y 278.

(122) RAPOPORT, MARIO, "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. VI, N° 1, enero-junio de 1995, pág. 12; RAPOPORT, M. (1997), págs. 223-234.

(123) KELLY, DAVID, *The Ruling Few*, Londres, 1952, pág. 114.

y la diplomacia británica tuvo que realizar constantes esfuerzos para oponerse a ella o, por lo menos, para contrarrestarla.

La política de Washington no siguió, como dijimos, el mismo rumbo. Los funcionarios del Departamento de Estado prefirieron una interpretación más simplista de la realidad local, calificando de pro nazis o pro fascistas a los gobiernos argentinos de entonces, a lo que sumaron medidas de presión y sanciones económicas y políticas ([124]).

El triángulo Gran Bretaña-Estados Unidos-Argentina, que traducía los problemas creados por la rivalidad de las dos potencias anglosajonas en el país desde la primera década del siglo, representaba así un eje esencial para juzgar la política exterior argentina durante la Segunda Guerra Mundial, tan o más relevante que la cuestión del neutralismo o la participación en el conflicto bélico, o que las distinciones entre aliadófilos y pro nazis.

Es verdad que Alemania intentó penetrar en la Argentina a través del viejo prestigio de los métodos prusianos en los medios militares y del entrenamiento de oficiales argentinos en ese país en los años '30, de su vinculación con ciertos sectores de la oligarquía tradicional, de la presencia de sus empresas e inversiones o de su influencia en la comunidad germano-argentina. En este sentido, la Comisión de Actividades Antiargentinas de la Cámara de Diputados, creada en 1941 para denunciar las actividades del nazismo en el país, elaboró en la época una serie de documentos que se hicieron públicos ([125]). Pero este fenómeno ocurrió también en otros países latinoamericanos, como en el Brasil, donde en la década de 1930 la influencia de la Alemania nazi llegó a ser tanto o más fuerte que en su vecino del Sur ([126]).

Incluso conservando la neutralidad hasta enero de 1944, la Argentina prácticamente interrumpió, con el estallido de la guerra (hacia fines de 1939), sus relaciones comerciales con el Eje, en tanto mantenía fuertes vínculos con las naciones aliadas que representaron entre la mitad y los dos tercios de su comercio exterior (ver más adelante los cuadros 3,20 y 3,21). Lo mismo ocurrió, como veremos, en otros aspectos de la esfera económica.

Las ideologías nazi o fascista tuvieron, por su parte, influencia sobre ciertos sectores nacionalistas de derecha, que publicaban periódicos pro Eje, como *Cabildo, Crisol, El Pampero, Clarinada, La Fronda* y otros, casi todos ellos

(124) RAPOPORT, M. (1980), págs. 297 y 298.

(125) SANCHIS MUÑOZ, J. R. (1992), págs. 115-117.

(126) SKIDMORE, THOMAS E., *Uma História do Brasil*, San Pablo, 1998, págs. 169-171; MOURA, GERSON, *Autonomia na Dependência. A Politica Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Río de Janeiro, 1980, págs. 135 y 156.

financiados por la embajada germana y de escasa circulación, y llegaron a organizar un acto pro nazi, en abril de 1938, en el Luna Park. También penetraron en algunos círculos de las comunidades alemana o italiana, y entre las Fuerzas Armadas, pero no revistieron la importancia que se les atribuyó entonces, cuando prevalecía aún el clima de la guerra (127).

El hecho de que al término de la contienda algunos criminales de guerra nazis o colaboracionistas de países del Eje hallaran refugio en el país alimentó de nuevo la polémica sobre la existencia de tendencias pro nazis o pro fascistas en algunos círculos dirigentes argentinos. Las investigaciones recientes de la Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina (CEANA), sobre la base de documentación oficial de varios países, hicieron una puesta a punto de la cuestión, demostrando que las cifras que circulaban a este respecto eran exageradas aunque se verificó un número significativo de casos (128).

Ubicar el problema en la coyuntura internacional de la posguerra es también importante. El clima generado por la Guerra Fría condujo a diversos países, empezando por las dos potencias principales, los EE.UU. y la URSS, y siguiendo por potencias menores y el mismo Vaticano, a aprovechar los conocimientos técnicos, estratégicos y de espionaje de antiguos nazis y criminales de guerra o asegurarles, al menos, un refugio temporario o definitivo. En el caso de los países occidentales, la ideología anticomunista de muchos de estos criminales y sus conocimientos sobre los países del Este, pertenecientes ahora al bloque soviético, podía ser muy útil como para ayudarlos a borrar su pasado (129). Pero este fenómeno no excusa las responsabilidades de las autoridades argentinas, de diversos gobiernos, en haber permitido la llegada de esos individuos o tolerado su estadía, dando lugar a sucesos de notoriedad pública, como los casos de EICHMANN y PRIEBKE o los de algunos colaboracionistas croatas o franceses.

(127) El trabajo más esclarecedor sobre la influencia alemana, basado en documentos germanos y de los países aliados, es el de NEWTON, R. C. (1995). El mismo autor estudió el caso del fascismo, cf. NEWTON, ROLAND C., "El fascismo y la colectividad ítalo-argentina, 1922-1945", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 9, segundo semestre de 1995. Cf. también sobre la cuestión ideológica, BUCHRUCKER, C. (1987).

(128) Cf. CEANA, *Informe Final*, Buenos Aires, 1999. En la CEANA, creada por el gobierno argentino, participaron una treintena de especialistas argentinos y extranjeros. Entre sus conclusiones se destaca que existe documentación fehaciente de que cerca de ciento ochenta criminales de guerra nazis, de los países del Eje y de otros bajo ocupación alemana, llegaron al país al finalizar la guerra y en años posteriores, pero la cifra resulta muy inferior a la de los miles de refugiados que algunos autores habían señalado. Cf. también, KUCH, IGNACIO y RAPOPORT, MARIO, *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires, 1997, especialmente el trabajo de KUCH, "El ingreso a la Argentina de nazis y colaboracionistas", y DAIA, *Proyecto Testimonio*, 2 t., Buenos Aires, 1998. Respecto del tema del llamado "oro nazi", es decir, transferencias de valores, en dinero o bienes provenientes de jerarcas nazis o colaboracionistas, parte del cual fue expoliado a víctimas de países ocupados, tanto la CEANA como una investigación realizada oficialmente en los EE.UU. (*Eizenstat Report*, Washington, 1998) para esclarecer las transferencias de "oro nazi" en el mundo, no encontraron evidencias relevantes con respecto a Alemania en el caso argentino, salvo ciertas cantidades de oro o valores que pudieron haber traído al país algunos refugiados croatas (según la CEANA unos 200 kilogramos de oro provenientes del Banco Central de Croacia).

Lo que resulta cierto, sin embargo, es que la política de neutralidad que intentó sostener la Argentina, con gobiernos conservadores o militares de signos muy diferentes, pro británicos o nacionalistas, reflejaba la resistencia de algunos sectores influyentes del *establishment* de la época frente al sistema panamericano que pretendía imponer Washington, alimentada por la virulencia antiimperialista de los años '30 o por grupos pro Eje; aunque esa posición no se debía solamente a razones ideológicas o políticas. El alejamiento del escenario de guerra; la existencia de tendencias autonómicas surgidas, pese a sus limitaciones, del desarrollo del sector industrial y del mercado interno; la tradición neutralista de la Primera Guerra Mundial; y los desacoples en la alianza anglo-norteamericana, pueden darnos una explicación más plausible de la posición internacional de los gobiernos argentinos de entonces (130).

El régimen militar de junio de 1943 heredó, en su política exterior, los problemas de sus antecesores. Había en su seno, como dijimos, una mayoría de oficiales neutralistas, pero también otros que empezaban a plantear un acercamiento con los aliados. Estos sectores estaban interesados en mejorar las relaciones con los EE.UU., conscientes del curso de la guerra y preocupados por la participación en ella del Brasil y por la alianza que este país había establecido con Washington, produciendo un desequilibrio estratégico en el Cono Sur. De allí las marchas y contramarchas del nuevo gobierno e incluso las promesas a los diplomáticos norteamericanos y de otros países de una pronta ruptura de relaciones con el Eje. Entre las preocupaciones de los militares para adoptar una decisión en ese sentido se hallaba el obtener de Washington un equipamiento similar al otorgado al Brasil. Sin embargo, un intento público, a través de una carta abierta, efectuado en tal sentido por el nuevo canciller, el Alte. STORNI, de tendencia pro aliada, recibió una respuesta negativa —en forma por demás tajante— de CORDELL HULL, provocando la renuncia de STORNI y deteriorando nuevamente las relaciones entre ambos países. Como resultado de ello el Departamento de Estado volvió a endurecer su posición acusando al régimen militar de "dictadura pro nazi" y de que intentaba promover la conformación de un bloque antinorteamericano en

(129) Sólo un puñado de criminales de guerra nazis fueron condenados y castigados en los juicios de Nüremberg que se llevaron a cabo al finalizar la guerra. Sobre la política de los EE.UU. en la atracción de científicos o expertos nazis, e incluso en la utilización de algunos de ellos en tareas de inteligencia, cf. HUNT, LINDA, *Secret Agenda*, Nueva York, 1991; sobre el papel del Vaticano en la fuga de criminales de guerra, cf. LACROIX-RIX, ANNIE, *Le Vatican, l'Europe et le Reich*, París, 1996.

(130) RAPOPORT, M. (1980), págs. 295 y 296.

el continente ([131]). Finalmente, debido a sus propios errores y desavenencias, en enero de 1944, el gobierno de RAMIREZ se vio obligado a romper, como ya señalamos, sus relaciones con los países del Eje. La política de neutralidad había durado así 4 años con los gobiernos conservadores y 8 meses con los militares.

Sin embargo, FARRELL, su sucesor, con el coronel PERON a su lado, debió afrontar una nueva etapa de coerción por parte del Departamento de Estado. Pese a la ruptura de relaciones con el Eje, HULL consideró que el nuevo grupo en el poder era aún más pro nazi que el anterior y que había que reemplazarlo por un gobierno más amistoso. En consecuencia, se negó al reconocimiento del nuevo gobierno, dispuso el retiro del embajador norteamericano y presionó al Foreign Office y a otras cancillerías, logrando el retiro del embajador británico, que se resistió a ello, y de varios representantes de gobiernos latinoamericanos.

También se aplicaron sanciones con el propósito de aislar económicamente al país. Entre estas medidas, que condicionaron y limitaron la economía argentina, el Departamento de Estado prohibió la exportación de equipos petroleros, vehículos automotores, locomotoras, material rodante, armamentos y maquinaria para producir papel para diario, mientras que las exportaciones de combustibles quedaban limitadas a las cantidades mínimas necesarias para garantizar los servicios navieros que transportaban aceites vegetales a los Estados Unidos. En forma explícita, el país del Norte estableció no aprobar ningún proyecto de desarrollo para la Argentina, exceptuando aquellos que contribuyeran al esfuerzo de guerra. También fueron congeladas, nuevamente, las tenencias de oro argentino en los Estados Unidos. Estábamos en presencia, según algunos autores, de un verdadero boicot económico norteamericano contra la Argentina ([132]).

El problema del reconocimiento seguía, asimismo, vigente. El Departamento de Estado lo hacía depender del cumplimiento de las condiciones, cada vez más restrictivas, que trataba de imponer al régimen militar. En realidad, dichas condiciones escondían el intento de reemplazar a ese gobierno por otro más favorable a sus intereses.

Bruscamente, en los primeros meses de 1945, las relaciones entre los dos países dieron, sin embargo, un vuelco decisivo. A fines del año anterior había renunciado CORDELL HULL, en parte empantanado por el caso argentino, siendo reemplazado por EDWARD STETTINIUS, y la conducta de Washington se modificó radicalmente. El nuevo secretario asistente de Asuntos Latinoamericanos, NELSON

(131) PETERSON, HAROLD, F. *La Argentina y los Estados Unidos, II. 1914-1960*, Buenos Aires, 1985, págs. 162 y 163.

(132) ESCUDE, CARLOS, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, 1983, págs. 260 y 261. Una polémica acerca del boicot norteamericano contra la Argentina en los años cuarenta puede consultarse en RAPOPORT, MARIO, "El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacional *vs.* teoría de la dependencia? Un comentario", en *Desarrollo económico*, vol. 23, Nº 92, enero-marzo 1984, págs. 617-629 y ESCUDE, CARLOS, "Réplica al comentario sobre «La declinación argentina»", en *Desarrollo económico*, vol. 23, Nº 92, enero-marzo 1984, págs. 630-636.

ROCKEFELLER, perteneciente a una familia con gran poder económico y que comenzaba entonces su carrera política, realizó un cambio de rumbo en la política latinoamericana de su país, iniciando un acercamiento con el régimen militar, pues consideraba equivocado el análisis de la situación argentina efectuado hasta entonces. ROCKEFELLER representaba, en verdad, intereses industriales y financieros que veían a la Argentina como un gran mercado en la posguerra, e intereses políticos y estratégicos que consideraban que con el fin de la guerra el enemigo principal sería la Unión Soviética, el aliado del momento, y que necesitaban de la cooperación política sin fisuras del conjunto del continente latinoamericano (incluido nuestro país), especialmente en las Naciones Unidas, que estaban por crearse ([133]).

Por eso, el Departamento de Estado convocó, en febrero de 1945, poco después de realizarse la Conferencia de Yalta entre las potencias aliadas, a la Conferencia Interamericana de Chapultepec, México, en donde se establecieron finalmente los principios de un sistema panamericano y las condiciones de participación de los países de la región en el mundo internacional de posguerra. Como consecuencia del encuentro, seis países latinoamericanos decidieron declarar, ese mismo mes, la guerra al Eje ([134]).

Aunque la Argentina no participó en aquella Conferencia, porque todavía estaba abierto el conflicto con los EE.UU., tras un acuerdo secreto entre funcionarios argentinos y norteamericanos el régimen militar aceptó la invitación formulada para firmar el Acta de Chapultepec, se reintegró al sistema panamericano y restableció sus relaciones diplomáticas con los EE.UU., Gran Bretaña y las otras naciones del hemisferio, al tiempo que se levantaba la mayor parte de las sanciones económicas que se le habían impuesto. Como paso previo, declaró también, en marzo de 1945, la guerra a los países del Eje, cumpliendo con el último de los requisitos para participar en la Conferencia de San Francisco, donde se crearía la Organización de las Naciones Unidas. En abril de 1945, una importante misión económica, política y militar norteamericana, encabezada por el embajador AVRA WARREN, vino a Buenos Aires y llegó a diversos acuerdos con las autoridades argentinas. Culminaba así el proceso de acercamiento iniciado a principios de ese año.

En mayo de 1945, sin embargo, un nuevo cambio en la política estadounidense tuvo considerable incidencia en la política intena del país. Tras la muerte repentina del presidente ROOSEVELT, el 12 de abril de 1945, y el advenimiento al

(133) RAPOPORT, M. (1997), págs. 179-180 y 250-254.

(134) RAPOPORT, M. (1995), pág. 10. En verdad, la declaración de guerra a los países del Eje de las siete naciones latinoamericanas que todavía no lo habían hecho (incluyendo Argentina) casi al finalizar el conflicto bélico, se debió al acuerdo al que llegaron las grandes potencias en la Conferencia de Yalta para que esos países pudieran participar plenamente en la Conferencia de Constitución de las Naciones Unidas que se iba a celebrar al fin de la guerra en San Francisco.

poder de HARRY TRUMAN, fue designado embajador en Buenos Aires, SPRUILLE BRADEN, quien revirtió la política anterior y volvió a las actitudes "duras" del ex secretario HULL, cuyas ideas compartía. BRADEN consideraba que, aunque Alemania estaba derrotada, el peligro nazi era aún en América Latina el más importante y existía, incluso, la perspectiva de crear un "Cuarto Reich" en la Argentina. El nuevo embajador, en su breve estadía en el país, se transformó en el líder de los sectores políticos que, organizados en la Unión Democrática, se oponían al régimen militar y, en particular, a PERON. En agosto de 1945, el embajador, que había tenido enfrentamientos personales con el influyente coronel, regresó a Washington dejando un golpe de Estado en ciernes que, concretado el 9 de octubre, logró destituir a PERON de todos sus cargos. Sin embargo, los sucesos del 17 de octubre de 1945 produjeron la vuelta de aquél al escenario político argentino, esta vez como líder de un nuevo movimiento todavía en gestación ([135]).

Desde su nuevo cargo como sucesor de ROCKEFELLER en la secretaría de Asuntos Latinoamericanos, y en el que fue nombrado después de su vuelta a Washington, BRADEN jugó sus últimas cartas contra la ascendente candidatura de PERON. Dispuso nuevas sanciones económicas y publicó un documento —el llamado "Libro Azul"— donde se trataba de probar la vinculación de los gobiernos argentinos, desde CASTILLO hasta FARRELL y PERON, con los alemanes. El documento no demostraba suficientemente las relaciones aludidas pero, sobre todo, contribuyó a levantar una ola de críticas, tanto internas como externas, por lo que se entendía llegaba a constituir una política de intromisión en los asuntos internos del país. Publicado dos días antes de las elecciones de febrero de 1946, con el propósito de favorecer a los opositores a PERON, causó un efecto contrario al esperado. El lema "Braden o Perón", esgrimido por este último, dio incluso un tono antiimperialista a su campaña electoral ([136]). Así, desde principios de 1944 hasta comienzos de 1946 la problemática de la guerra se confundió con los conflictos internos y el eje aliadófilos-pro nazis desempeñó un papel relevante en la política argentina, impulsado por sectores e intereses internos y externos, y cuando la guerra ya se extinguía.

(135) Sobre la propia interpretación de BRADEN de los hechos de la época, cf. BRADEN, SPRUILLE, *Diplomates and Demagoges. The Memoirs of Spruille Braden*, Nueva York, 1971. Sorprendentemente, BRADEN reconoce allí haber tenido dos enemigos en la Argentina: PERON y el ex canciller conservador (y Premio Nobel) SAAVEDRA LAMAS. Cf. también RAPOPORT, M. (1988) y (1997); ESCUDE, CARLOS (1983); DI TELLA, GUIDO y WATT, CAMERON D. (edits.), *Argentina between the Great Powers, 1939-1946*, Londres, 1989.

(136) Cf. FRANK, GARY, *Juan Perón vs. Spruille Braden: The Story Behind the Blue Book*, Maryland, 1980. Algunos autores han tratado de reafirmar las acusaciones del Libro Azul (*Blue Book*), especialmente con respecto a la vinculación de PERON con los alemanes, cf. GOÑI, UKI, *Perón y los alemanes. La verdad sobre el espionaje nazi y los fugitivos del Reich*, Buenos Aires, 1998, que intenta demostrar que PERON fue, de hecho, un agente nazi. En este sentido, es muy interesante el reciente libro de MUCHNIK, DANIEL, *Negocios son negocios*, Buenos Aires, 1999, donde muestra la connivencia con el nazismo de diversos sectores económicos y políticos de los países aliados antes y durante la guerra, incluso empresas multinacionales como Ford, General Motors y el grupo Rockefeller.

3.10. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD ARGENTINA

3.10.1. Movimiento obrero y peronismo

En los años inmediatos a 1943 se fue desarrollando una progresiva tendencia por parte del Estado a asumir, y reclamar como propia, la función de regularizador de las relaciones obrero-patronales. Paulatinamente, la negociación colectiva entre las partes, que se desarrollaba autónoma y voluntariamente en el terreno privado, pasó a ser un ámbito de mediación y regulación a cargo del Estado.

En correspondencia con el intervencionismo económico, hacia mediados de la década, comenzaron a desenvolverse formas de intervencionismo social. La complejidad de la estructura productiva que acompañó la industrialización sustitutiva, determinó la necesidad de articular los diferentes intereses sociales cuya conflictividad podía afectar dicha estructura. Por otra parte, si entre 1930 y 1935 la capacidad de resistencia de los sectores populares se vio disminuida, la situación cambió a partir del último año. La movilización de los trabajadores y los cambios en la organización sindical, expresados en el incremento de la actividad huelguística, demandaron una progresiva atención por parte del Estado. En consecuencia, la Departamento Nacional del Trabajo pasó a constituirse en un mediador importante en la resolución de los conflictos laborales y en la introducción de procedimientos para otorgar un marco más orgánico a las relaciones laborales. Por otra parte, en procura de una mayor racionalidad en las relaciones laborales, esa Dirección propició la organización de entidades patronales representativas y estimuló el incremento de la agremiación empresaria como condición para concertar convenios colectivos con los sectores laborales. En consecuencia, la intervención del Estado, en atención a la expansión y diversificación de la estructura industrial y a la creciente actividad sindical, llevó a la multiplicación de las cámaras patronales que pasaron a asociarse a la Unión Industrial Argentina.

Sin embargo, la capacidad regulatoria del Estado, a través del Departamento Nacional del Trabajo, hallaba trabas en las facultades legales asignadas a este organismo. Ello no fue obstáculo para que, como respuesta pragmática a la movilización obrera, se esbozara una política de intervencionismo social tendiente a legitimar las relaciones obrero-patronales y a la adopción de medidas destinadas a racionalizar el mercado de trabajo. "Es así como a partir de 1940 se empezaron a dictar una serie de leyes, decretos y laudos ministeriales cuyo objeto fue establecer regímenes de trabajo para diversos sectores de actividad" ([137]).

Las autoridades de la DNT intervinieron directamente en la celebración de numerosos convenios y ejercieron su mediación en numerosos conflictos laborales. A principios de 1943, como consecuencia del recrudecimiento de la actividad huelguística durante el año anterior, el gobierno de CASTILLO resolvió la creación de

(137) GAUDIO, R. y PILONE, J. (1988), págs. 87 y 88.

una Comisión Asesora de Salarios. Frente al deterioro de los salarios debido al aumento del costo de vida, la Comisión debía establecer las condiciones existente en cada sector productivo para adecuar los salarios a las fluctuaciones del costo de vida.

El movimiento obrero fue seriamente afectado por el golpe de Estado de 1943. Aunque en un principio dirigentes de ambas centrales sindicales se acercaron amistosamente al nuevo gobierno, la CGT Nº 2, dónde predominaban los elementos más politizados del socialismo gremial y los comunistas, fue disuelta por la fuerza, y muchos de sus líderes, perseguidos y encarcelados. También se intervinieron los gremios ferroviarios, los más importantes del país, con lo que el gobierno militar tuvo en sus manos el control de la otra CGT.

El nuevo gobierno combinó las medidas represivas con algunas disposiciones tendientes a mejorar la situación social de los trabajadores. Decretó la reducción de los alquileres, estableció precios máximos, reglamentó el trabajo de menores, fijó el salario familiar para los ferroviarios, inició estudios sobre salarios mínimos, etc. No obstante, este intento de atenuar las inquietudes sociales del movimiento obrero no dio los resultados esperados.

La oportunidad para el cambio se presentó con la primera crisis del gobierno militar, en octubre de 1943. Entonces fue designado al frente del Departamento Nacional del Trabajo el coronel Perón. Con un proyecto distinto del de sus camaradas de armas, comenzó a implementar una política mucho más hábil y flexible en el terreno laboral. Levantando las banderas de la justicia social, hasta ese entonces desconocidas por los militares, trató de ganar espacios en el movimiento sindical y de acercarse a sus dirigentes, sin importarle a qué sector o partido pertenecían.

La Unión Ferroviaria fue el escenario elegido por Perón para poner en práctica la nueva política. A pesar de su importancia decreciente, era el gremio más grande y el menos ideologizado. Conseguir su apoyo resultaba crucial para el trato de Perón con el resto del movimiento obrero. Con ese propósito y, en particular, desde su designación al frente de la recientemente creada Secretaría de Trabajo y Previsión —en diciembre de 1943—, Perón satisfizo numerosos reclamos de los ferroviarios y logró la adhesión de algunos viejos dirigentes socialistas y sindicalistas ([138]).

Como resultado de estas prácticas comenzó a gestarse una nueva relación entre el movimiento obrero y el Estado. Si en la década del '30 los sindicatos negociaban con el gobierno en un marco de independencia con respecto al mismo, a partir de mediados de 1944 desde la CGT surgió un grupo de dirigentes dispuestos a participar políticamente y a adherir al gobierno. De esta manera, la creciente tendencia hacia la participación política observada en el seno de la CGT antes de 1943 facilitó la vinculación "política" de la central obrera con el gobierno militar o, más directamente, con Perón ([139]).

(138) Cf. Matsushita, H. (1986).

(139) Cf. Del Campo, Hugo, *Sindicalismo y peronismo*, Buenos Aires, 1983.

Los cambios sustanciales en materia laboral se produjeron a partir de 1943. Muchos de ellos tuvieron una dimensión decididamente política en el marco del peso creciente que adquirió el movimiento obrero en alianza con el poder estatal y en confrontación con sectores sociales antagónicos. Las iniciativas de la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP) consolidaron en forma definitiva la presencia del Estado en el terreno de las relaciones colectivas de trabajo. Por otra parte, las organizaciones sindicales recurrieron al Estado, buscando asegurar tanto su legitimidad institucional como sus reivindicaciones sectoriales.

Muchas de las medidas tomadas por el gobierno militar por iniciativa de Perón resultaron novedosas y otras tendieron al cumplimiento efectivo de normas ya existentes. Se otorgaron aumentos salariales mediante decretos y se impulsó la firma de centenares de convenios colectivos de trabajo. Fueron fijados salarios mínimos e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Se crearon los Tribunales de Trabajo, sustrayendo del ámbito privado la resolución de los conflictos laborales, simplificando las tramitaciones de los trabajadores y salvaguardando sus intereses. Se estableció el pago del sueldo anual complementario. Se hicieron extensivas a muchos trabajadores las leyes de jubilaciones y las disposiciones en materia de duración de la jornada de trabajo. Por el dto. 33.302/45 se extendieron a todos los trabajadores los beneficios de la ley 11.729, de indemnización por despido sin causa y de vacaciones pagas, vigente desde la década del '30 para los empleados de comercio. Se instituyó el Estatuto del Peón Rural mediante el cual las relaciones patriarcales entre patrones y trabajadores rurales fueron sustituidas por regulaciones acordadas en Convenios Colectivos de Trabajo. En general, estos beneficios se extendieron al conjunto de los trabajadores organizados y tuvieron un considerable impacto entre los obreros que veían, por primera vez en un breve lapso, cómo muchas reivindicaciones por las que habían luchado durante años comenzaban a efectivizarse ([140]).

En materia de organizaciones laborales, la intervención del Estado se orientó hacia dos objetivos. Por un lado, procuraba la inclusión en el orden legal de las organizaciones sindicales, despojadas de toda orientación clasista. Por otra parte, trataba de garantizar la estabilidad de las relaciones laborales y de reforzar la cooperación entre obreros y empresarios, canalizando institucionalmente los conflictos. A principios de octubre de 1945, mediante el dto. 23.852, la STP reglamentó el funcionamiento de las Asociaciones Profesionales, que hasta entonces trabajaban conforme a las normas del derecho común. El decreto establecía la organización de los sindicatos por rama de industria, conservando los criterios impulsados por la CGT a partir de 1936. La STP se reservaba el otorgamiento de la personería jurídica al sindicato que estimaba más representativo dentro de cada industria. Prohibía al gobierno intervenir en las organizaciones sindicales, y éstas quedaban facultadas a actuar en política. También establecía el "fuero sindical" para los trabajadores que ocuparan cargos representativos en las

(140) Cf. Matsushita, H. (1986).

207361

asociaciones profesionales con personería gremial. De esta manera, el Estado pasaba a constituirse en una instancia legal insoslayable a la cual debían ajustarse los sindicatos para obtener su legitimación y para canalizar sus diferendos con la patronal. Si bien el decreto permitía la existencia de otros sindicatos en una misma rama de industria, éstos no obtenían reconocimiento legal por lo que quedaban al margen de toda negociación e imposibilitados, legalmente, para cuestionar los acuerdos oficializados ante la STP.

La creación de sindicatos "paralelos" fue otra estrategia empleada por PERON para asegurar su éxito. Mediante esta metodología se desplazaba a los gremios dirigidos por opositores al gobierno y, sobre todo, por los comunistas. Estos encabezaban gremios relativamente nuevos que no tenían un gran número de afiliados. Su desplazamiento de la conducción de sus gremios y la persecución a que fueron sometidos contribuyeron al pasaje de dichos gremios al control por parte de dirigentes peronistas y a la pérdida de apoyo obrero a los partidos de izquierda.

Sin embargo, la adscripción de los obreros al proyecto político de PERON también se debió a otras circunstancias. En primer lugar, la clase obrera era mayoritariamente reformista, como lo expresaba su adhesión preferente al "sindicalismo" y al socialismo, y las ideas de PERON contenían un mensaje, en esencia, reformista. Segundo, los obreros no podían entender por qué la "armonía de clases" de PERON era muy diferente de la alianza que proponían los partidos de izquierda, que incluía a fuerzas políticas e instituciones que representaban a los principales sectores patronales, argentinos y extranjeros. En tercer lugar, la acusación por parte de estos partidos del carácter demagógico de las medidas de PERON no sólo iba en contra de los beneficios concretos que obtenían los trabajadores, sino que se contraponía con el reconocimiento de que dicha política estaba inspirada en viejas propuestas socialistas y comunistas, aceptando así, implícitamente, la justicia de las mismas. Que a esto se haya sumado luego el elemento nacionalista, durante la confrontación entre BRADEN y PERON, terminó de prestigiar a este último, que recogió, de ese modo, otras banderas abandonadas por la izquierda ([141]).

Mientras que mediante su política laboral PERON ganó creciente apoyo entre los obreros, paulatinamente se incrementó la oposición patronal a su política. Desde 1945, la actitud de los patrones se hizo cada vez más intransigente, condenando, en un manifiesto suscripto por trescientas entidades de empresarios, la acción de la Secretaría de Trabajo y Previsión como causante de "agitación social". Los obreros percibieron que si no se movilizaban no sólo no lograrían nuevas mejoras, sino que perderían las obtenidas hasta ese momento.

La CGT, hasta entonces una entidad pequeña, decidió crear una Comisión Administrativa Provisoria, incorporando a los representantes de los gremios mayoritarios y con el propósito de enfrentar a la ofensiva patronal. Abandonó el concepto de alianza de clases que venía sosteniendo desde 1944 y se mostró

(141) RAPOPORT, M. (1997), págs. 117 y 118.

en favor de la participación política. Ello se manifestó en un masivo acto público —el 12 de julio— de apoyo a la política del secretario de Trabajo y Previsión donde se reunió más gente que la esperada por la CGT y el propio PERON. Este vuelco hacia la política se combinó con la acentuación de la política pro laboral de PERON y con la polarización de la opinión pública del país. La movilización del 17 de octubre de 1945 en apoyo del coronel PERON marcará el punto culminante de aproximación entre el líder militar y el movimiento obrero.

3,10,2. Los partidos políticos y el ascenso de PERON

Paradójicamente, la nueva situación política creada por el golpe de Estado de 1930 favoreció al Partido Socialista. Por un lado, la proscripción y posterior abstención electoral del radicalismo, la mayor fuerza política, posibilitaron el éxito electoral del socialismo. En 1931, obtuvieron cuarenta y tres escaños en la Cámara de Diputados, contra sólo cuatro diputados en 1929 y uno en 1930. La índole parlamentarista de la dirigencia socialista tuvo la oportunidad de expresarse plenamente. La bancada socialista propuso numerosos proyectos, interpeló ministros, protestó contra la política y los métodos del gobierno, denunció el ascenso del fascismo en Europa y apoyó, durante la Segunda Guerra Mundial, la participación argentina en el conflicto junto a los países aliados. En cambio, diversas iniciativas socialistas en materia de legislación obrera y de otro tipo, como el voto de la mujer, no consiguieron aprobación. Los éxitos electorales de los socialistas debidos a los votos transitorios de sectores medios, circunscriptos sobre todo a la ciudad de Buenos Aires, comenzaron a menguar con el retorno de los radicales a la competencia electoral.

Por otro lado, la inserción socialista en la clase obrera, al igual que en el terreno electoral, tuvo una vigencia efímera. Ello se debió a las características de la dirección del partido, conformada por intelectuales de clase media, cuya actitud ante el movimiento obrero era distante y paternalista. La pretensión de subordinar la acción sindical a la lucha política partidaria fue otra causa que explica el gradual debilitamiento de los socialistas. En última instancia, los sindicatos controlados por los socialistas eran los más ligados a la vieja estructura agroexportadora. Por su ideología librecambista los socialistas no cuestionaron los fundamentos de dicha estructura y por su preocupación en la acción parlamentaria, no llegaron a comprender los alcances del proceso de industrialización, careciendo de una política específica hacia los nuevos sectores obreros que se incorporaban al mismo.

El socialismo adoptó desde los comienzos de la guerra una clara actitud pro aliada. En función de este alineamiento, uno de sus dirigentes más prominentes, NICOLAS REPETTO, si bien reconocía la existencia del imperialismo inglés, negaba que fuera "nuestro enemigo" y que amenazara a la Argentina. Otros dirigentes socialistas encomiaban a los EE.UU. la política de buena vecindad promovida por ROOSEVELT y el panamericanismo. En junio de 1940, con el propósito de reunir a los sectores pro aliados de la sociedad argentina, el PS fundó e impulsó Acción Argentina, agrupación en la que participaban miembros de las elites conservado-

ras, incluidos muchos políticos que habían tenido altos cargos en los últimos gobiernos, dirigentes radicales y de otros partidos. Posiblemente Acción Argentina fue el primer eslabón de la que sería la Unión Democrática ([142]).

En este período, también los comunistas parecieron convertirse en una fuerza política respetable. La caracterización que el comunismo hizo del gobierno de YRIGOYEN, un mes antes del golpe militar del '30, 'cómo gobierno reaccionario y represivo, dificultó su inserción en la clase obrera y en otros sectores populares. Recién en 1935, cuando cambió la estrategia de la Internacional Comunista, orientándose hacia los frentes populares, los comunistas se fueron consolidando y adquiriendo cierta influencia en los medios obreros y populares. También establecieron vínculos con sectores políticos y económicos, incluyendo personalidades de ámbitos conservadores, que les serían útiles más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial.

Los comunistas, tras la invasión alemana a la URSS, lanzaron la consigna de "Unión Nacional" contra el fascismo. Esta consigna orientó la política del PC hasta las elecciones de 1946. En consecuencia, promovieron un cambio en la política exterior del gobierno a fin de que coordinara su acción con la de otros pueblos y gobiernos latinoamericanos y con el de los EE.UU. Tanto este país como Gran Bretaña, denunciados algunos años antes por los comunistas como los principales enemigos del pueblo argentino, pasaron a ser aliados en la lucha contra el nazifascismo.

El Partido Comunista encontró en el campo internacional una fuerte motivación para impulsar el Frente Popular Antifascista en la Argentina. La colaboración ítalo-alemana con el alzamiento franquista contra el gobierno de la República española —origen de la guerra civil (1936-1939)— determinó la solidaridad comunista con los republicanos españoles, compartida por socialistas, radicales, sindicalistas, anarquistas, intelectuales, el diario *Crítica* y otros sectores democráticos. Pero el PC tuvo un rol protagónico y algunos de sus dirigentes participaron en las brigadas internacionales que combatieron en España, colaboraron con el gobierno republicano o con la dirección del PC español. Por su parte, en contraste con la izquierda, los nacionalistas criollos apoyaron a las fuerzas de FRANCO y percibieron la guerra civil como una "guerra santa" contra la barbarie marxista. Recaudaron fondos para el bando insurgente y denunciaron a los partidarios locales de la República como masones y comunistas ([143]).

Los socialistas y comunistas, junto al Partido Demócrata Progresista, participaron activamente en la formación de un frente democrático antifascista. Una vez lograda la integración del radicalismo, el partido opositor más importante, aunque

(142) RAPOPORT, M. (1997), págs. 104 y 105.

(143) RAPOPORT, M. y CRISORIO, B. C. (1999), págs. 256-260; QUIJADA, MONICA, *Aires de república, aires de cruzada. La guerra civil española en Argentina*, Barcelona, 1991; REIN, RAANAN, "Otro escenario de lucha: franquistas y antifranquistas en la Argentina, 1936-1949", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 9, segundo semestre de 1995.

debilitado por las divisiones internas y la falta de conducción, la Unión Democrática estuvo a punto de constituirse a principios de 1943. El objetivo era oponerse al oficialismo en las elecciones presidenciales previstas para setiembre de ese año. Las divergencias internas y el golpe de Estado de junio de ese año paralizaron las negociaciones.

El levantamiento militar del 4 de junio de 1943 fue recibido por el espectro político y por la sociedad con moderado optimismo. Con la excepción de conservadores y comunistas, la mayoría de las agrupaciones políticas —y, en especial, la UCR— entendieron que ellos eran los lógicos beneficiarios del movimiento revolucionario, debido a su postura de oposición y enfrentamiento con el régimen depuesto. Los partidos políticos comenzaron a reorganizarse internamente confiados en que las nuevas autoridades fijarían a la brevedad la fecha en que se convocaría a la ciudadanía para la elección de las autoridades nacionales.

Sin embargo, el gobierno militar no estaba dispuesto a una pronta normalización institucional. No sólo suspendió las elecciones presidenciales previstas para setiembre, sino que mantuvo el estado de sitio decretado por el anterior gobierno, restringió las libertades públicas, prohibió las actividades comunistas en todo el país y decretó la disolución de todas las agrupaciones políticas. A partir de entonces, los partidos se convirtieron en frontales opositores al gobierno, acusándolo de antidemocrático y totalitario.

A principios de 1945, el gobierno militar se manifestó dispuesto a normalizar institucionalmente al país. La oposición constante de los partidos tradicionales, que simplificaban el conflicto interno en la antinomia nazifascismo *vs.* democracia, el curso del conflicto bélico mundial y la situación de aislamiento en que se encontraba la Argentina dentro del contexto panamericano, fueron los factores que indujeron a la cúpula gobernante a clausurar el proceso "revolucionario". Los partidos, con el concurso de los sectores más representativos de las "fuerzas vivas" de la Nación, intensificaron su tarea opositora en el país o desde el "exilio" en Montevideo donde se habían refugiado muchos políticos, y reflotaron la necesidad de la unión de las fuerzas democráticas, reeditando el frustrado intento de 1943.

La convocatoria a la unidad fue lanzada por el socialismo. Adhirieron a la propuesta los radicales, los demoprogresistas y los comunistas. El PC, en virtud de su táctica frentista, auspició la integración a la Unión Democrática del Partido Demócrata Nacional (conservadores). La heterogeneidad de las fuerzas que presionaban en favor de un pronto llamado a elecciones requirió la presencia aglutinante del embajador norteamericano SPRUILLE BRADEN. Excediendo sus funciones específicas, el diplomático participó en varios mitines de los partidos opositores y se transformó en el representante más acreditado de la oposición al gobierno militar.

A mediados de 1945, los partidos opositores, agrupados en la Junta de Coordinación Democrática, emprendieron una abierta ofensiva contra el gobierno militar. Encabezada fundamentalmente por la UCR, el PS y el PC, que recientemente habían recuperado la legalidad, exigieron la renuncia del gobierno y la entrega del poder a la Corte Suprema de Justicia. Ante la presión opositora, en agosto de 1945, el gobierno concretó la convocatoria electoral.

Desde el gobierno, PERON decidió apuntalar su propio proyecto. Con este propósito inició un acercamiento hacia el radicalismo intentando, sobre todo, convencer infructuosamente al prestigioso dirigente radical cordobés, AMADEO SABATTINI, que había sido neutralista durante la guerra, para que lo acompañe en la fórmula presidencial. Pero si bien no logró resquebrajar al partido mayoritario, muchos de sus hombres se acercaron al coronel y abandonaron el radicalismo. Entre ellos se encontraba HORTENSIO QUIJANO, nombrado ministro del Interior y elegido posteriormente vicepresidente de la Nación. También se acercaron a PERON los integrantes de FORJA, la mayoría de cuyos miembros provenían, como hemos señalado más arriba, del radicalismo. Estos representaban un nacionalismo popular que había apoyado la neutralidad en el conflicto bélico y tenían como principales figuras a dos destacados intelectuales: RAUL SCALABRINI ORTIZ y ARTURO JAURETCHE. La creación del Partido Laborista contribuyó a sumar al incipiente movimiento peronista un nuevo sector político proveniente de las fuerzas gremiales.

La coalición opositora comenzó a movilizarse. El 19 de setiembre concretó, en la Capital Federal, una multitudinaria concentración denominada "Marcha de la Constitución y la Libertad". Adhirieron a la misma el comercio, la industria, la prensa tradicional, las organizaciones profesionales y universitarias, las entidades rurales, los sindicatos controlados por los socialistas y los comunistas y los sectores más representativos de la banca y las finanzas internacionales. Un objetivo común unía a la oposición: alejar del poder a PERON y, con él, a su política social.

El ulterior desplazamiento de PERON creó un vacío de poder. Ante un gobierno que marchaba a la deriva, la Junta de Coordinación Democrática —en la que participaban la UCR, el PDP, el PDN, el PS, el PC y la UCR Antipersonalista— reclamó la entrega del gobierno a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y rechazó la posibilidad de integrar un gabinete de transición hasta el momento de las elecciones. El jefe del acantonamiento de Campo de Mayo, factor decisivo del movimiento militar desplegado contra PERON, se negó a los requerimientos de las fuerzas políticas: no sólo por la inflexibilidad de la dirigencia política, sino porque la aceptación de sus demandas significaba reconocer el fracaso de los revolucionarios del '43.

Tras la jornada del 17 de octubre, PERON retomó la iniciativa en dirección a alcanzar la primera magistratura. Consolidó su popularidad y adquirió mayor peso político y autoridad. Decidido a presentar su candidatura presidencial se dedicó a organizar la coalición de fuerzas que lo respaldarían. Sus mejores agentes electorales fueron los equipos formados por él a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Su apoyo electoral se constituyó sobre la base de dos sectores: el Partido Laborista, integrado por diversos dirigentes sindicales fortalecidos por los acontecimientos del 17 de octubre, y la UCR Junta Renovadora, formada por personalidades provenientes del radicalismo. A esta coalición se unieron elementos salidos del nacionalismo católico, del forjismo y del conservadorismo. Este nucleamiento heterogéneo enfrentará a la Unión Democrática, integrada por radicales, socialistas, demoprogresistas y comunistas, y apoyada por la mayoría de la ex Concordancia, en las elecciones de febrero de 1946. En un acto electoral pacífico y ordenado, la fórmula PERON-QUIJANO reunió 1.478.500 votos (55 %) y la fórmula TAMBORINI-MOSCA 1.212.300 votos (45 %).

En sólo tres años, ese ignorado coronel "había prevalecido sobre todos los partidos tradicionales, las fuerzas del gran capital, los diarios más prestigiosos, los círculos académicos y universitarios, las organizaciones estudiantiles, los

intelectuales, buena parte de la clase media y la totalidad de las clases altas. Y también sobre los Estados Unidos y su omnipotencia" ([144]).

La elección presidencial mostró un electorado casi dividido por mitades. Pero detrás de las cifras aparecía un perfil socialmente diferenciado. Mientras los obreros urbanos, los migrantes internos y el grueso de los trabajadores rurales habían brindado su apoyo al candidato triunfante, patrones urbanos y rurales, sectores de la clase media, profesionales, empleados y trabajadores socialistas y comunistas volcaron su apoyo en favor de la Unión Democrática ([145]).

3,10,3. Las organizaciones empresariales

La Sociedad Rural Argentina apoyó el golpe militar de setiembre de 1930. Cuatro miembros de la entidad integraron el elenco ministerial de URIBURU. El vicepresidente, de fugaz gestión, era miembro eminente de la Sociedad. Por su parte, el presidente JUSTO —él mismo integrante de la SRA, tal como su vicepresidente, JULIO A. ROCA (h)— designó tres ministros de igual extracción. La Comisión Consultiva Honoraria, creada por el gobierno en octubre de 1932 para estudiar los problemas económicos del país, contó entre sus integrantes a hombres de la SRA, entre ellos su presidente, el invernador HORACIO BRUZONE. A todas luces, era notoria la influencia que adquirió la corporación ruralista, en manos de los grandes ganaderos, tras el derrocamiento de YRIGOYEN.

Poco tardó la SRA en presionar al gobierno de JUSTO. Ante los acuerdos de Ottawa y la crisis del sector, los ruralistas urgieron al gobierno para que emprendiera una acción diplomática en Londres, cuyo resultado fue el controvertido Pacto Roca-Runciman. El pacto satisfizo a la SRA que vio en sus términos el triunfo de su consigna "comprar a quien nos compra" y de su prédica en favor de la rebaja de tarifas aduaneras, a las que consideraba perniciosas para la economía mundial. Al regreso de la Misión Roca, BRUZONE elogió la acción gubernamental que, frente al "marco egoísta de un agudo proteccionismo" en el que se encerraba el mundo, enarbolaba la bandera de la reciprocidad internacional ([146]).

Otro tema emparentó a la SRA con la UIA. En junio de 1933, los ruralistas se opusieron a los acuerdos internacionales que proponían la reducción de la jornada laboral y aconsejaron a la representación argentina en la Conferencia Internacional del Trabajo a no comprometer al país en el establecimiento de la semana de cuarenta horas. Tal reducción significaba un aumento de los costos de producción, una disminución del consumo de manufacturas y, por consiguiente, una mayor desocupación. De esta manera, la SRA reiteraba la oposición a la reducción a ocho horas de la jornada agrícola sostenida por su anterior presidente, LUIS DUHAU, en 1928.

Un mes después, BRUZONE reconocía la necesidad de apoyar a la industria. Dejando atrás la confrontación entre proteccionistas y librecambistas, cuyo último episodio había tenido lugar en la década anterior, el presidente de la SRA

(144) LUNA, FELIX, *Perón y su tiempo. La Argentina era una fiesta*, Buenos Aires, 1984, pág. 17

(145) GODIO, JULIO, *El movimiento obrero argentino (1943-1955)*, Buenos Aires, 1990, pág. 112.

(146) CUNEO, D. (1984), págs. 114 y 115.

declaraba la inexistencia de antagonismos entre el agro y la industria, y acordaba con la necesidad de ayudar a la industria para que pudiera prosperar, transformando las materias primas que proveía el suelo del país ([147]).

A fin de año, el ministro de Agricultura, Luis Duhau, gran invernador y ex presidente de la SRA, definió el nuevo ciclo que comenzaba en la economía argentina. Había terminado la etapa de crecimiento bajo el estímulo directo de la economía europea y las trabas al intercambio puestas por las grandes potencias complicaban la posibilidad de seguir obteniendo manufacturas importadas a cambio de la producción agrícola. Ante el recorte de la capacidad de compra en el exterior, la industria debía resarcir a la economía argentina de las pérdidas provenientes del comercio exterior.

Sin embargo, en 1940, la SRA, aunque no rechazó de plano el Plan Pinedo, manifestó sus reticencias frente al mismo. Seguía planteando la premisa de que la prosperidad del país dependía de la marcha de la actividad agropecuaria y rescataba como aspecto principal del plan la compra de las cosechas por parte del Estado. Estimaba que el fomento de las industrias transformadoras de las materias primas del país podía contribuir a mantener la prosperidad económica en tanto estuviera subordinado a las necesidades del comercio exterior. Por consiguiente, no debía fomentarse artificialmente industrias necesitadas de protección en momentos de normalidad y en detrimento de la reanudación del intercambio con el exterior. En ese sentido, el propio plan consideraba un error promover industrias que disminuyeran las importaciones desde aquellos países que al comprar nuestros productos nos proveían de los recursos para pagar esas importaciones ([148]).

En 1942, la SRA participó de la acción opositora contra el gobierno de Castillo. Junto con otras entidades empresarias tradicionales —la UIA, la CACIP (Confederación Argentina del Comercio y la Producción) y la Bolsa de Comercio— organizó el Comité de Defensa Económica criticando la política económica bajo el lema propuesto por la UIA: "Basta de impuestos".

La SRA, luego de la incertidumbre inicial, se manifestó dispuesta a colaborar con el gobierno militar, en 1943. Al igual que la UIA y la Bolsa de Comercio, la entidad ruralista recibió con satisfacción la disposición del nuevo ministro de Hacienda, Jorge Santamarina, a escuchar a los distintos sectores empresarios antes de tomar decisiones. En líneas generales, se esperaba que la política gubernamental en materia agropecuaria abandonara el dirigismo estatal y, en particular, que eliminara las juntas reguladoras.

No obstante, la política ganadera del ministro de Agricultura, Gral. Diego I. Mason, no se correspondió con las expectativas de los ruralistas. Los controles sobre las exportaciones, la producción, el precio y la comercialización de la carne, orientados a lograr un fluido abastecimiento del consumo interno y la reorganización del directorio de la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) y el llamado a elecciones en la Junta Nacional de Carnes, medidas éstas encaminadas a recortar el poder de los invernadores, provocaron los primeros malestares entre los grandes productores rurales. Pero fueron las medidas sobre los arrendamientos las que encresparon la relación entre el régimen y la SRA. En noviembre de 1943, a instancias del ministro Mason, se decretaron la rebaja de

(147) Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1987), pág. 24.

(148) Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1987), pág. 38.

los arrendamientos, la prórroga de los contratos que vencieran en 1944-1945 y la suspensión de los juicios de desalojo pendientes, medidas destinadas a favorecer a los arrendatarios agricultores.

La SRA planteó una abierta oposición a estas disposiciones. Sostuvo que la protección de los agricultores no podía hacerse a costa de los propietarios y llamó a abandonar las tareas agrícolas en favor de la ganadería o a desarrollar la agricultura prescindiendo de los arrendatarios. Por otra parte, la Sociedad buscó el acercamiento a otras entidades rurales para resistir conjuntamente las decisiones del gobierno. Comenzaba a gestarse el primer conflicto grave entre el régimen militar y los ganaderos ([149]).

Otra área de conflicto entre el gobierno y la SRA se generó a partir de la política laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En octubre de 1944, Perón como titular de la Secretaría instauró por dto. 28.169 el Estatuto del Peón de Campo. La medida establecía beneficios sociales para los asalariados rurales con el propósito de modificar las relaciones paternalistas características del campo argentino. Pero la SRA no estaba dispuesta a otorgar aumentos significativos de salarios ni aceptaba que el tratamiento y la resolución de los conflictos en el sector quedaran bajo la jurisdicción de la Secretaría y de los organismos conciliadores dispuestos al efecto. En realidad, la SRA estaba en desacuerdo con la intromisión del Estado en la regulación de las relaciones sociales entendiendo que tal intervencionismo constituía una violación de la propiedad privada. En consecuencia, el decreto fue recibido "como una verdadera revolución y provocó el odio social tenaz de los grandes propietarios contra Perón" ([150]).

Al año siguiente, la oposición de la SRA al gobierno militar recrudeció. La tradicional exposición de la entidad, a la que no concurrió ningún miembro del gobierno, se transformó en una asamblea opositora donde menudearon las críticas y los lemas insultantes contra el régimen y el Ejército. El 19 de setiembre, la SRA, al igual que la Bolsa de Comercio, los sindicatos de izquierda y los partidos políticos, convocó a la Marcha de la Constitución y la Libertad, demandando la entrega del gobierno nacional al presidente de la Corte Suprema de Justicia. En las elecciones presidenciales de 1946, la corporación de los ruralistas acompañó a la Unión Democrática.

La Unión Industrial Argentina, por su parte, también apoyó el golpe militar de 1930. Desde 1927, año en que asumió como presidente de esa entidad, Luis Colombo se opuso a la política de Yrigoyen. Simpatizante de los conservadores, compartió con muchos de ellos el desencanto por la democracia, debido, probablemente, a las dificultades para hacer pesar en el gobierno la fuerza de la corporación de los industriales. Cuando el gobierno provisional de Uriburu creó la Comisión Nacional de Fomento Industrial y designó a Colombo presidente de la misma, las aspiraciones de los industriales parecieron concretarse. Si bien la Comisión contaba con representantes de otros intereses como los de la SRA y la Bolsa de Comercio, la representación de la UIA era mayoritaria ([151]).

(149) Tecuanhuey Sandoval, Alicia, *La revolución de 1943: políticas y conflictos rurales*, Buenos Aires, 1988, págs. 73-77.

(150) Rouquie, A. (1983), pág. 52.

(151) Schvarzer, Jorge, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, 1991, pág 61.

Las relaciones de Colombo con el equipo del nuevo gobierno encabezado por Justo fueron estrechas. El presidente de la UIA integró la lista de diputados nacionales en la Capital Federal por el Partido Demócrata Nacional, uno de los integrantes de la Concordancia justista. En octubre de 1932, fue designado por el Poder Ejecutivo como miembro de una Comisión Consultiva Honoraria.

El envío de la Misión Roca para negociar las cuotas de carnes para exportar al Reino Unido pareció abrir un conflicto entre la UIA y el gobierno. En junio de 1933, la corporación convocó a empresarios y trabajadores al Luna Park para realizar "la más importante movilización proteccionista llevada a cabo en este siglo". Los industriales temían que se sacrificara a la industria manufacturera como medio para mejorar el comercio de ganados y cereales argentinos (152).

Colombo ocupó la tribuna planteando las demandas de la UIA. Sostuvo que las concesiones a la importación desde Gran Bretaña debían reducirse "a materias primas que no producimos o artículos que no se elaboren en el país, sin que ello implique cerrar ilimitadamente las posibilidades de producirlos o fabricarlos". Pretendía que al concretarse el acuerdo en Londres se tuviera en cuenta "que la reducción de derechos alcanzará hasta donde lo permitieran las necesidades fiscales y el interés de las industrias nacionales". Colombo manifestaba sus prevenciones frente a la posibilidad de que las concesiones aduaneras a Gran Bretaña asestaran "un golpe de muerte a nuestras fábricas".

Sin embargo, Colombo no se opuso al Pacto Roca-Runciman. Como en oportunidades anteriores, ratificó la imagen de Gran Bretaña como país amigo que había contribuido al progreso argentino mediante sus empréstitos, el tendido de vías férreas, sus servicios públicos, "sin dejar de ser nunca el más consecuente y firme comprador de nuestros productos agropecuacuarios". No puso en cuestión la consigna "comprar a quien nos compra" y negó enfrentamientos con la agricultura y la ganadería. En definitiva, frente a las consecuencias que podían derivarse de las concesiones a Gran Bretaña, trataba de defender la industria en el desarrollo alcanzado sin reclamar por su futuro.

A fines de 1933, la UIA se define ante las medidas del equipo económico encabezado por Pinedo. Entre dichas medidas intervencionistas, estimulantes para la producción nacional, se encontraban la modificación del control de cambios, la creación de las juntas reguladoras de la producción y el desarrollo de un plan de obras públicas en el que se destacaba la extensión de carreteras. La UIA, en nota dirigida al presidente Justo, sostuvo su apoyo y auspicio a la nueva política en tanto trasuntaba el decidido propósito de defender y estimular el trabajo del país. Hacia 1940 quien fuera asesor de la entidad industrialista, Alejandro Bunge, hizo un balance favorable de la gestión económica de la década resaltando el desempeño de Pinedo a lo largo de poco más de dos años al frente del Ministerio de Hacienda.

(152) Cuneo, Dardo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria /1*, Buenos Aires, 1984, págs. 109 y 110.

En 1940, nuevamente la UIA respaldó a Pinedo, en su retorno al ministerio económico. En particular, aprobó con entusiasmo el Plan de Reactivación Económica en tanto recogía los puntos fundamentales del programa de los industriales y concordaba con la valoración concedida a la expansión de la manufactura, aunque el fomento propiciado se orientaba hacia las industrias "naturales". Luego de la renuncia de Pinedo, motivada por el rechazo legislativo de su plan, la UIA redobló sus reclamos en favor de normas de protección más eficaces procurando que no se abandonaran los planteos del ministro renunciante. En setiembre de 1941, en su discurso anual por el Día de la Industria, Colombo sintetizó las exigencias de los industriales, reclamando una ley antidumping, reintegros por exportaciones, una ley de licitaciones para favorecer a los empresarios nacionales frente a la industria extranjera y la revisión de las tarifas aduaneras.

Entre 1942 y 1943, la UIA desplegó un discurso nacionalista. Sostuvo la necesidad de independizar la economía del país de los condicionantes externos. Una economía dependiente "disminuye o hace inexistente la soberanía de la Nación", no habiendo independencia política sin independencia económica. Reivindicó el autoabastecimiento del país y enfatizó su orientación hacia el mercado interno (153).

Durante el período, la UIA enfatizó sus tradicionales posturas de impugnación a la intervención estatal en las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. En los años '20, había rechazado el aumento de los salarios nominales por propósitos electoralistas, se había opuesto a la ley que establecía la jornada de ocho horas, a la que reducía la jornada de trabajo en las industrias insalubres y a la ley de jubilaciones. Para la entidad, estas medidas de legislación social constituían un ataque a los derechos de propiedad y a la libertad de contratación. El mejoramiento de vida de los trabajadores sólo podía alcanzarse mediante la reducción de los costos de producción y el crecimiento de la productividad (154).

Como era previsible, el intervencionismo social a fines de los años '30 no contó con el apoyo de la UIA. La entidad defendió la contratación libre en oposición a las convenciones colectivas y resistió la legislación que disponía las vacaciones pagas, las indemnizaciones por despido y las jubilaciones industriales. También repudiaba el otorgamiento por parte del Estado de aumentos salariales masivos. Para el empresariado industrial este intervencionismo disuadía la inversión productiva, afectaba la competitividad de las exportaciones, encarecía los costos de producción en perjuicio de los consumidores y perjudicaba el funcionamiento normal de la economía capitalista.

(153) Swiderski, Graciela, "La UIA: ¿sustitución de importaciones o mercado externo?", en Ansaldi, W.; Pucciarelli, A. y Villarruel, J. C. (comps.), *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, Buenos Aires, 1993, pág. 244.

(154) Villarruel, Jose C., "Los industrialistas y la tutela del Estado", en Ansaldi, W.; Pucciarelli, A. y Villarruel, J. C. (comps.), *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, Buenos Aires, 1993, págs. 213 y 214.

Después de 1940, algunos sectores del empresariado industrial reconocieron la necesidad de una política social. Ante la parálisis del comercio exterior volcaron su atención hacia el mercado interno y propusieron proyectos en el área social con el propósito de aumentar la producción, la productividad y el consumo. En consecuencia, la UIA propició el seguro social para cubrir la invalidez, vejez y muerte de los trabajadores, con prestaciones acordes a los aportes prefijados y administrados por el Estado, "pero subrayando la proporcionalidad entre los beneficios y las potencialidades económicas del país" ([155]).

A principios de la década de 1940, la estructura de la UIA no había experimentado grandes cambios y conservaba sus rasgos tradicionales. Estaba integrada por los empresarios que operaban en las ramas vegetativas, aun cuando también participaban empresarios de importantes establecimientos industriales de la rama dinámica. Si bien se había incrementado el número de las cámaras afiliadas, quienes participaban en las decisiones de la UIA seguían siendo relativamente pocos. La casi totalidad de los nuevos dirigentes que ingresaron en la composición de su Junta Ejecutiva representaban a empresas o grupos tradicionales. Por otra parte, los dirigentes más estables a lo largo del período 1934-1945, entre los que se incluía Colombo, mantuvieron la mayoría de la Junta y ejercían el control de la entidad. En suma, un grupo reducido de dirigentes, ligados entre sí por una pertenencia común a empresas de diverso tipo, manejaba la institución en representación de empresas grandes y tradicionales, la mayoría de las cuales había sido fundada a fines del siglo XIX y principios del XX.

Otro hecho significativo era que la UIA estaba integrada por empresarios que operaban en las distintas ramas de la producción, aunque una parte importante de ellas no era propiamente industrial y predominaban claramente grupos de gran tamaño y poder económico. Tenía múltiples vinculaciones económicas y financieras con los grandes propietarios rurales y con las empresas extranjeras y articulaba sus intereses con unos y otras ([156]).

Las relaciones de la UIA con el gobierno militar fueron, al principio, auspiciosas. El presidente Ramírez asistió a la celebración del Día de la Industria a principios de setiembre de 1943. Varios dirigentes de la entidad participaron en diversos organismos creados por el gobierno para la protección de la industria. Cuando un decreto-ley en 1944 creó el Banco Industrial, tres dirigentes de la UIA, entre quienes estaba Miguel Miranda, participaron en su directorio. Poco tiempo después, un nuevo decreto establecía la protección de las industrias de "interés nacional", recogiendo las demandas de la UIA en favor de una ley antidumping. La tendencia de la política gubernamental parecía perfilarse en función de los intereses de la industria ([157]).

(155) Swiderski, G. (1993), págs. 239-243.

(156) Schvarzer, J. (1991), págs. 68-78. Cf. Lindenboim, Javier, "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 y 1946", en *Desarrollo económico*, N° 62, julio-setiembre de 1975.

(157) Lucchini, Cristina, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, 1990, pág. 57.

Sin embargo, a fines de 1944, la UIA comenzó el cuestionamiento de la política social desarrollada por Perón. Los industriales manifestaron su desacuerdo con la leyes sociales promovidas por la Secretaría de Trabajo y Previsión. A su juicio, esa legislación era demasiado avanzada para el país. Por otra parte, la entidad estaba alarmada por "la creciente agitación social, alentada, a su juicio, por la política oficial". Perón, durante su conocido discurso en la Bolsa de Comercio de agosto de 1944, procuró tranquilizar a empresarios e industriales al decir que había una sola manera de resolver el "problema de la agitación de las masas", y ella era la verdadera justicia social, "ya que el bienestar de las clases dirigentes y de las clases obreras está siempre en razón directa de la economía nacional. Ir más allá es marchar hacia un cataclismo económico". Concluía allí que no era un enemigo de los capitales, sino que, por el contrario, se consideraba un defensor decidido "de los intereses de los hombres de negocios, de los industriales, de los comerciantes", porque esto constituía la defensa misma del Estado ([158]). La conducción de la UIA era, no obstante, un hueso duro de roer, y a fines de 1944 comenzó a enfrentar la política social de Perón y se acercó a las entidades opositoras al gobierno.

Además de la discusión en torno a la política social, otro factor contribuyó a dicha ruptura. El gobierno, a instancias de Perón, planeaba convertir a la UIA en la contrapartida de una CGT por entonces potenciada por la tutela del secretario de Trabajo y Previsión. El proyecto pretendía que la corporación de los industriales cambiara su estructura e hiciera cierta modificación de su dirigencia. Pero la entidad no se mostró dispuesta a aceptar las intenciones del gobierno, lo que movió a Perón a atacar a la UIA argumentando su falta de representatividad ([159]).

Los industriales redoblaron su oposición al gobierno. En su discurso del Día de la Industria, el 2 de setiembre de 1945, Colombo criticó la inflación provocada por los aumentos salariales y el crecimiento del gasto público y la emisión. También criticó los controles de precios y las restricciones a las exportaciones para mantener el abastecimiento del mercado interno. Días después, la UIA participó, junto a otras organizaciones empresariales, en la Marcha de la Constitución y la Libertad contra el gobierno y alentó a los trabajadores a sumarse a la movilización; Colombo fue detenido en respuesta a sus actividades antigubernamentales.

La Confederación de Asociaciones Rurales de la Provincia de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) fue fundada en 1932. Reunía a los criadores de ganado, y aunque la mayoría de sus dirigentes eran poderosos ganaderos consiguió movilizar a muchos productores medianos. Pronto pasaron a desplegar una actitud militante como consecuencia del Pacto Roca-Runciman. El Pacto había desplazado a los

(158) Perón, Juan, *El pueblo quiere saber de qué se trata*, Buenos Aires, 1973, pág. 165.

(159) Schvarzer, J. (1991), págs. 87 y 88.

criadores en favor de los invernadores que —ligados a los frigoríficos y dependientes de la venta de carne enfriada al Reino Unido— se habían asegurado una cuota de exportación estable. Frente a esta situación de privilegio que aseguraba su tradicional fuente de recursos a los invernadores, los criadores adoptaron una actitud de enfrentamiento con los invernadores y la SRA. Varios temas constituyeron los puntos de fricción con la SRA; en principio, pedían que la Junta de Carnes tuviera autonomía con respecto al gobierno, a fin de sustraerla de la influencia política ejercida por la SRA. Por otra parte, a diferencia de los invernadores, deseaban atacar al *pool* frigorífico angloamericano y, finalmente, aspiraban a tener más poder dentro del frigorífico cooperativo de los productores a fundarse por iniciativa de la Junta ([160]).

Tanto la CARBAP como las sociedades rurales del interior confrontaron con la política económica gubernamental. Encontraron en las argumentaciones parlamentarias de LISANDRO DE LA TORRE —entre 1934 y 1936— el defensor más tenaz de sus intereses. Reivindicaron el librecambio, el esquema de "crecimiento hacia afuera" y la eliminación de toda traba al comercio de exportación. Tras este objetivo procuraron asegurar en su favor la cuota del 15 % que el Pacto autorizaba para ser administrada localmente. Sin embargo, dicha cuota siguió en manos de los invernadores por lo que la CARBAP presionó para la apertura de nuevos mercados para sus productos.

La CARBAP se manifestó decididamente adversa a toda expansión industrial. A diferencia de los invernadores y la SRA, juzgó que la industria era un sector artificial no creador de riqueza y consideraba a los industriales como sus principales rivales. Frente al Plan de Reactivación Econ[illegible]a de PINEDO, señaló que toda protección a la industria llevaba al cierre de los mercados naturales para las exportaciones agropecuarias y conspiraba contra la tranquilidad social del país. Hacia 1943, el presidente de la institución, NEMESIO DE OLARIAGA, sostenía que la política económica de los últimos años había estado al servicio de los sectores rentísticos, comerciales, industriales y de la distribución de la producción con un total olvido de los productores rurales.

3.11. LAS DIFICULTADES DEL AGRO EN LOS AÑOS '30

Las transformaciones que impuso la crisis de 1929 no sólo afectaron profundamente el sistema multilateral de pagos y de comercio, acentuando las tendencias proteccionistas de los países y reforzando los acuerdos bilaterales, sino también alteraron los modelos económicos sustentados en las exportaciones de productos primarios. En ese contexto internacional que prevaleció durante la década de 1930, en donde el derrumbe de la demanda externa y la importante recesión agrícola desempeñaron un papel fundamental, los gobiernos argentinos

(160) SMITH, P. (1986), pág 148.

ensayaron distintas estrategias para enfrentar aquellos críticos años. La capacidad de importación se vio reducida, no tanto por la caída física de las exportaciones como por la evolución adversa de los términos del intercambio. No obstante estas restricciones, la Argentina se caracterizó por ser el único país de América Latina que no suspendió los servicios de la deuda externa. Ello se debió, en parte, a que los países exportadores de alimentos de zonas templadas como la Argentina, sufrieron relativamente menos el impacto de la crisis porque la demanda de esos productos mostró una elasticidad-ingreso baja. Además, por tratarse de rubros competidores de los producidos en países avanzados, contaban con mercados mejor organizados, a diferencia de los productos tropicales que no gozaban de estas ventajas relativas.

La crisis de los primeros años '30 puso al descubierto las deficiencias del sector agrario que puede explicarse mediante diversos factores, entre los que pueden mencionarse la disminución de beneficios, relaciones de costos y precios relativos internos e internacionales desfavorables, las formas de propiedad o tenencia de la tierra y el atraso tecnológico. El notorio crecimiento agrícola de los años '20 había estado sujeto a fluctuaciones más bruscas y frecuentes que las del sector ganadero. Sobre todo, por un régimen de lluvias irregulares en la zona cerealera, plagas y dificultades de almacenamiento. Además, fueron construidos pocos elevadores de granos antes de la década de 1930 porque las compañías exportadoras habían logrado impedir su emplazamiento, dado que alteraban sus prácticas comerciales. Pero ante la generalizada crisis agraria se hizo necesaria la acción gubernamental que, a partir de 1933, impulsó la construcción de elevadores de granos públicos ([161]).

La caída de los precios de los cereales en los años '30 no implicó una reducción de la superficie sembrada. De un promedio anual de 19,7 millones de hectáreas en 1929/30-1933/34 se pasó a los 20,7 millones de hectáreas en el quinquenio 1934/35-1939/40. El trigo alcanzó su extensión máxima en 1938-1939, con casi el 50 % del total sembrado en el país, aunque no superó el récord de 1928-1929. La mayor siembra de maíz se produjo en 1935-1936 y la de lino en 1936-1937. Esto quiere decir que, no obstante las dificultades operadas en la economía mundial luego de la crisis de 1929 y la tendencia hacia una mayor actividad industrial en la Argentina, la agricultura, junto a la ganadería, continuaron siendo sectores sumamente importantes en la economía nacional.

(161) GIRBAL-BLACHA, NOEMI, *Ayer y hoy de la Argentina rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*, Buenos Aires, 1998, págs. 39-51.

Campaña	Area sembrada en hectáreas	Producción en toneladas	Rendimiento kg. por ha.	Precio en pesos por 100 kg.	Exportaciones de grano y harina (toneladas)
1927-1928	8.373.000	7.683.000	918	10,50	5.537.392
1928-1929	9.219.000	9.499.716	1.030	9,68	6.809.030
1929-1930	8.285.600	4.424.628	534	8,79	2.362.389
1930-1931	8.613.000	6.321.836	734	5,56	3.761.735
1931-1932	6.999.000	5.979.200	854	6,40	3.524.666
1932-1933	8.009.000	6.556.000	819	5,28	4.013.423
1933-1934	7.957.300	7.787.000	979	6,07	4.951.477
1934-1935	7.613.000	6.550.000	860	7,28	3.948.595
1935-1936	5.750.000	3.850.000	670	10,52	1.724.362
1936-1937	7.795.842	6.801.495	873	13,21	4.023.189
1937-1938	8.384.045	5.650.000	674	8,85	2.060.409
1938-1939	8.445.000	10.318.660	1.222	6,71	4.886.970
1939-1940	7.216.798	3.251.000	702	7,64	3.758.362

Fuentes: Ministerio de Agricultura de la Nación y Dirección General de Estadística de la Nación.

Cuadro 3,12. Producción y comercialización de trigo.

Los cereales constituyeron los cultivos preferidos, y el trigo, a pesar de las crecientes dificultades para su colocación en el mercado mundial, ocupaba el primer lugar entre ellos. A mediados de los años '30 los productores agrícolas consideraban que la baja de los precios representaban una cuestión coyuntural y persistían en su actividad a la espera de una rápida reversión de las cotizaciones de los granos. Es por ello que el área destinada al cultivo de cereales representaba en 1936-1937 el 62,5 % del total de la superficie cultivada en el país.

En el conjunto de países productores de todo el mundo, la Argentina ocupaba un lugar destacado en lo referente a la producción de cereales, correspondiéndole el cuarto lugar para los años 1936-1937 (excluyendo a la Unión Soviética) como productora de trigo y el segundo puesto como productora de maíz.

Trigo		Maíz	
País	Producción (ton.)	País	Producción (ton.)
Estados Unidos	17.058.100	Estados Unidos	38.281.600
India	9.585.400	Argentina	6.801.495
Francia	6.929.600	Brasil	6.625.500
Argentina	6.801.495	Rumania	5.612.000
Italia	6.111.900	Yugoslavia	5.180.500
Canadá	5.966.200	Italia	3.051.100
Alemania	4.426.900		
Australia	4.120.200		
Unión Soviética	30.900.000		

Fuente: Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional del Censo Agropecuario, 1939.

Cuadro 3,13. Principales países productores de trigo y maíz en 1936-1937.

Las exportaciones de trigo sufrieron una aguda depresión después de 1929. Entre este año y 1930, el volumen embarcado hacia el mercado mundial se redujo a un tercio. La recomposición del mercado triguero internacional era una temática que preocupaba también a los otros países exportadores, Canadá, Australia y los Estados Unidos. En 1933, ante la acumulación de excedentes invendibles, dichos países, junto a la Argentina, decidieron encarar la regulación del comercio triguero a nivel mundial en la IV Conferencia Mundial del Trigo ([162]). Pero la Argentina no respetó esos acuerdos y exportó más de lo establecido en su cuota, diluyéndose los objetivos de la Conferencia. Los países destinatarios del grano eran Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Suiza, Austria y Checoslovaquia. Además, existía un comercio de harina de trigo, en el que el principal comprador era el Brasil, seguido por el Reino Unido, Paraguay, Bolivia y Chile. En 1937-1938 comenzó un nuevo fenómeno de superproducción cuando el volumen mundial creció unos 24 millones de toneladas respecto del año anterior, proceso que se agudizó en 1939. Debido a los notorios rendimientos de las cosechas, Canadá duplicó su producción y la Argentina la aumentó en un 82 %. Los precios cayeron nuevamente, después de haber experimentado una cierta recuperación en el bienio anterior como consecuencia de reiteradas sequías en algunas de las principales zonas productoras como los EE.UU. y algunas regiones de Europa.

El mercado internacional del maíz se expandió hasta la Segunda Guerra Mundial, pero el grupo de clientes de la Argentina se fue transformando. La política de preferencia imperial iniciada por el Reino Unido con el Tratado de Ottawa fue seguida por Francia con similar actitud para al maíz argentino. En 1931, ésta importaba 876.000 toneladas de la Argentina (83 % del total de las importaciones del país rioplatense). Pero la brusca caída posterior a 1932 anuló prácticamente los envíos, que en 1938 fueron solamente de 5.000 toneladas sobre un total de 707.000 toneladas exportadas. Mientras tanto, Francia comenzó a abastecerse en Indochina y otras colonias, y al mismo tiempo, Gran Bretaña, Bélgica, los Países Bajos, los Estados Unidos y Alemania continuaron comprando maíz a la Argentina para utilizarlo como forraje.

Los mercados de lino también experimentaron un crecimiento en los años '30. Las exportaciones argentinas de esta oleaginosa mostraron un aumento tendencial, que se mantuvo hasta 1938, debido básicamente a su demanda para usos industriales. La Argentina exportaba más del 90 % del lino que producía en forma de semillas existiendo una pequeña industria aceitera local que apenas consumía unas 6.000 toneladas, mientras las ventas externas rondaban los 1,5 millones de toneladas. El país del Plata era el mayor exportador mundial de semillas de lino, y entre 1930 y 1938 el 80 % del volumen internacional movilizado provenía de ese origen. Sus principales clientes eran los Estados Unidos, los Países Bajos, Francia y Gran Bretaña. Con relación a los precios, el promedio de la década del '30 fue un 37 % menor que el de la anterior.

(162) Vazquez Presedo, Vicente, *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, Buenos Aires, 1978, págs. 226 y 227.

La caída de la rentabilidad del agro obligó a las autoridades argentinas a tomar una serie de medidas para defender los intereses del sector, pero sin abandonar su permanente aspiración a restituir el librecambio. El reflejo político interno de la depresión económica mundial y de la recuperación relativa de la preguerra no había sido demasiado diferente en la Argentina en comparación con el resto del mundo occidental. Comenzando por el Control de Cambios en 1931, el Estado tomó algunas medidas específicas y coyunturales en torno al sector granero, entre las cuales se destacó la creación de la Junta Reguladora de Granos (JRG), en noviembre de 1933. Nacida en medio de la crisis triguera, el objetivo del organismo fiscal era establecer precios mínimos para los granos, en momentos en que se produjera una baja peligrosa de las cotizaciones para el sector productivo. Además, la regulación se manifestaba también en la venta que realizaba progresivamente a los exportadores en función de no saturar el mercado internacional. Explícitamente, se trataba de una herramienta estatal destinada a amortiguar las consecuencias del desequilibrio en la demanda mundial, evitando el colapso del sector agrícola. Los fondos necesarios para la compra de las cosechas le eran provistos por el Banco de la Nación Argentina, quien a su vez los obtenía de la diferencia entre los precios de compra y venta de las divisas negociadas en la Comisión de Control de Cambios. Luego de 1936, debido a la aparente recuperación de la demanda internacional, no fue necesaria la intervención de la JRG, aunque tuvo que actuar nuevamente durante la crisis triguera de 1938. Si bien el gobierno argentino continuaba sosteniendo que estas medidas intervencionistas eran de carácter transitorio, el estallido de la Segunda Guerra Mundial presionó en contra de estos argumentos y los organismos estatales continuaron regulando la producción agrícola.

Por otra parte, en cuanto a la estructura de tenencia de la tierra, la situación había cambiado en los años '30, con respecto a principios de siglo, pero en un sentido contrario al que podía esperarse; aumentando la precarización de los sistemas de tenencia. Una comparación entre los censos de 1914 y 1937 muestra que en todo el país, mientras que el porcentaje de propietarios había descendido del 50,7 % al 37,9 %, el que correspondía a los arrendatarios aumentó del 38,4 % al 44,3 %. Las cifras respectivas para la provincia de Buenos Aires eran aún más características de este proceso: mientras en 1914 los propietarios constituían el 33,8 %, en 1937 descendieron al 30,9 %. En cambio, en ese período intercensal los arrendatarios subieron del 54,6 % al 65,2 % ([163]).

(163) Cf. TAYLOR, CARL, *Rural Life in Argentina*, Baton Rouge, 1948.

3.12. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

3.12.1. Los estímulos: política y mercados

Como vimos ya en el capítulo anterior, en la década de 1920 la tasa de crecimiento de la industria había sido elevada. Sin embargo, como consecuencia de la crisis, la producción se contrajo bruscamente. Sólo hacia 1933, el sector manufacturero volvió a cobrar impulso. Pero si en el decenio anterior la dinámica tenía mucho de espontáneo, ahora la política económica jugaba un rol más importante. A las características favorables señaladas (tamaño de mercado, concentración urbana, oferta de trabajo, etc.) se le añadían las medidas implementadas para solucionar los problemas de la balanza comercial, fundamentalmente el aumento de los aranceles y aforos, la devaluación cambiaria y la operatoria de la oficina de control de cambios, que generaban una mayor protección frente a la competencia externa y estimulaban el ingreso de capitales desde el exterior. En este punto, debe destacarse que la política de "comprar a quien nos compra" afectaba de manera significativa a las exportaciones norteamericanas. Si los estadounidenses no querían perder su participación en el mercado argentino, debían "saltar" las barreras comerciales, trasladando parte de sus procesos de producción al territorio argentino. A diferencia de lo que ocurría con el comercio, en este terreno encontraban condiciones favorables.

La evolución de los precios relativos del sector industrial también contribuía a conformar una tasa de rentabilidad atractiva, que se complementaba con una gran estabilidad del salario real y una creciente disponibilidad de mano de obra por la migración de trabajadores del campo a la ciudad. El agregado comercial del Reino Unido destacaba que "existe en la Argentina mano de obra buena y barata, que no esta echada a perder y es complaciente y voluntariosa" ([164]).

Otro importante estímulo para algunos sectores provino de la propia actividad del Estado. Durante la década del '30 se desarrolló un intenso plan oficial de construcción de caminos, que sustentó el crecimiento del sector de la construcción y de las industrias conexas proveedoras de insumos intermedios. El efecto se fortaleció con la reducción de las importaciones de dichos insumos. Así, por ejemplo, mientras en 1930 el consumo de cemento portland era de 755.300 toneladas y la importación ascendía a 409.432 toneladas, en 1938 las cifras pasaron a 1.254.300 y 82.650 toneladas respectivamente ([165]).

Una vez superados los efectos iniciales de la crisis, el crecimiento de los volúmenes de empleo y el avance en el proceso de urbanización contribuyeron a incrementar la demanda efectiva, aun cuando el salario real se mantuvo relativamente estable. Dadas las crecientes dificultades para importar, este incremento de

(164) Citado en DORFMAN, ADOLFO (1970), pág. 394.

(165) Cf. PIPINO, OVIDIO, *Tratado Roca-Runciman y el desarrollo industrial argentino en la década de 1930*, Buenos Aires, 1988, pág. 129.

la demanda se volcó a la producción local, estimulando también desde este punto de vista el crecimiento industrial.

3,12,2. El crecimiento industrial

El impacto inmediato de la crisis sobre el sector había sido profundamente negativo. La caída del ingreso interno y las dificultades para la importación de insumos y, en el caso de las manufacturas de origen agropecuario como la carne congelada o refrigerada, para exportar provocaron una caída de la producción que arrastró consigo a la tasa de inversión. Recién en 1933 se inició la recuperación, que redujo primero la capacidad ociosa y alentó, posteriormente, una nueva ola de inversiones iniciando una etapa de crecimiento sostenido en el sector durante el resto de la década. Las nuevas políticas y las transformaciones en los mercados contribuyeron de manera nada despreciable a ese comportamiento.

Si bien, como señala VILLANUEVA, las tasas de crecimiento no superaron el ritmo alcanzado en los años '20, hubo dos rupturas con respecto al pasado. En primer lugar, hasta la década de 1930 la industria había crecido al compás del resto de la economía, pero no tuvo un papel de liderazgo, es decir, los estímulos para el crecimiento no se originaban en el desenvolvimiento industrial ([166]). A partir de 1933, se convertirá en uno de los sectores impulsores del crecimiento económico del país. En segundo lugar, se produjo una importante transformación en la estructura de la producción, que aceleró el proceso de sustitución de importaciones que caracterizará a la industria nacional en la posguerra.

Rubro	1930	1939
Alimentos y bebidas	26,2	28,9
Tabaco	4,5	3,7
Textiles	7,6	13,2
Confecciones	8,7	6,9
Madera	8,6	4,9
Imprenta y public.	9,0	5,5
Cueros	4,6	3,9
Papel y cartón	2,4	1,6
Prod. químicos	8,3	7,3
Caucho	0,1	1,3
Metales	5,5	7,9
Piedras, vidrio y cerám.	7,4	4,1
Vehículos y maquinarias	5,1	6,3
Aparatos eléctricos	0,1	1,5
Derivados del petróleo	1,9	3,0

Fuente: OECEI, *Argentina económica y financiera*, Buenos Aires, 1966.

Cuadro 3,14. Estructura de la producción industrial según valor agregado (en porcentaje sobre el total).

(166) VILLANUEVA, J. (1967).

El cuadro precedente permite revelar los rubros más dinámicos. Ante todo, ciertas actividades relacionadas con insumos locales (especialmente los textiles) y la metalugia liviana, lograron quebrar la tendencia descendente de los años '20 y recuperaron peso en la estructura industrial, provocando una fuerte contracción de las importaciones. Este núcleo incluye las actividades que podríamos denominar de "sustitución fácil de importaciones", compuestas por bienes de consumo, que reducían el peso del déficit comercial con el exterior, contribuían a canalizar una porción de la renta agraria a través de inversiones industriales y ofrecían una salida a la producción agropecuaria que hacía posible disminuir la dependencia de las fluctuaciones de los mercados externos.

La expansión de la industria textil satisfacía la creciente demanda del mercado interno, permitiendo, al mismo tiempo, el empleo como materia prima de lana y algodón producidos localmente y cuyos mercados internacionales se encontraban afectados por la crisis. Hacia mediados de la década se inició también la producción de hilados sintéticos, como el rayón, y de anilinas para tinturas.

El conjunto de ramas vinculadas al sector de automotores se convirtió también en un factor de crecimiento. Si bien la industria automotriz de la época era poco más que un taller de ensamblado de partes importadas, estimulaba el desarrollo de la producción de caucho para neumáticos, de la industria de la construcción relacionada con las carreteras y de una pléyade de pequeñas firmas familiares de producción de repuestos, actividades que ganarían intensidad en el futuro inmediato ([167]). Otro sector cuya aparición en escala importante data de esta época es el de maquinarias y artefactos eléctricos. Debe mencionarse aquí, en especial, la producción de electrodomésticos y de materiales eléctricos como cables y lámparas.

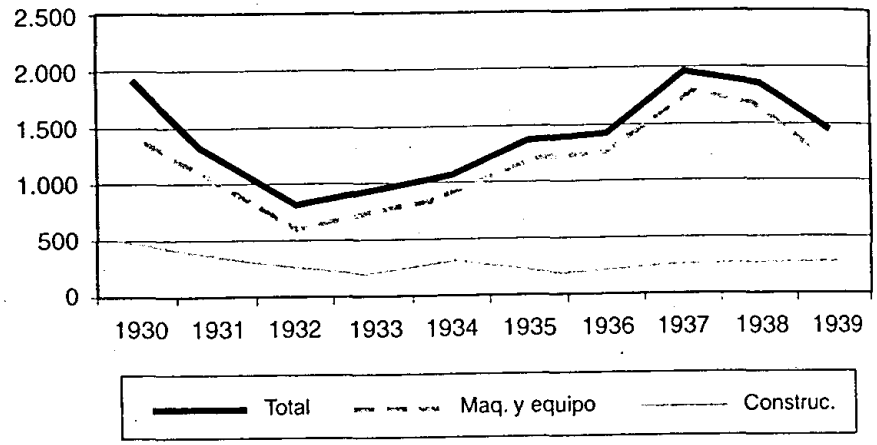
En general, las ramas de mayor crecimiento eran aquellas que producían bienes de consumo finales, con mayor intensidad en la utilización de mano de obra que en bienes de capital. Las maquinarias y los insumos intermedios utilizados eran, en una alta proporción, importados. De esta forma, comenzó a perfilarse en esta época una característica que se acentuaría en las décadas siguientes: el crecimiento de la producción impulsaba un incremento de las importaciones, hecho que en el futuro enfrentaría al país a serios problemas en la balanza de pagos.

En este marco, las ramas tradicionales vinculadas al modelo agroexportador, como alimentos y productos pecuarios, crecieron mucho más lentamente, perdiendo participación relativa en el conjunto de la industria.

(167) Cf. SCHVARZER, J. (1996).

3,12,3. La evolución de la inversión industrial

Los niveles de inversión industrial siguieron un derrotero similar a la dinámica de la producción. La crisis contrajo intensamente las tasas de inversión. No obstante, entre 1933 y 1935 y entre 1936 y 1937 se observan dos importantes saltos ascendentes que denotan un renovado dinamismo. Aunque sin llegar a los niveles globales del último lustro de la década previa, las tasas de inversión muestran una proporción creciente de recursos destinados a la obtención de maquinarias y equipos y un descenso tanto relativo como absoluto de la inversión en construcciones e instalaciones. Estos saltos se deben tanto a la acción del Estado (más como inductor que como inversor directo) como a una importante corriente de inversiones extranjeras. A lo largo de la década, numerosas empresas del exterior, tanto norteamericanas como europeas, se radicaron en la Argentina, mostrando una continuidad con lo ocurrido en los años '20. La mayor parte de la industria argentina era, hacia 1935, de propiedad extranjera ([168]).

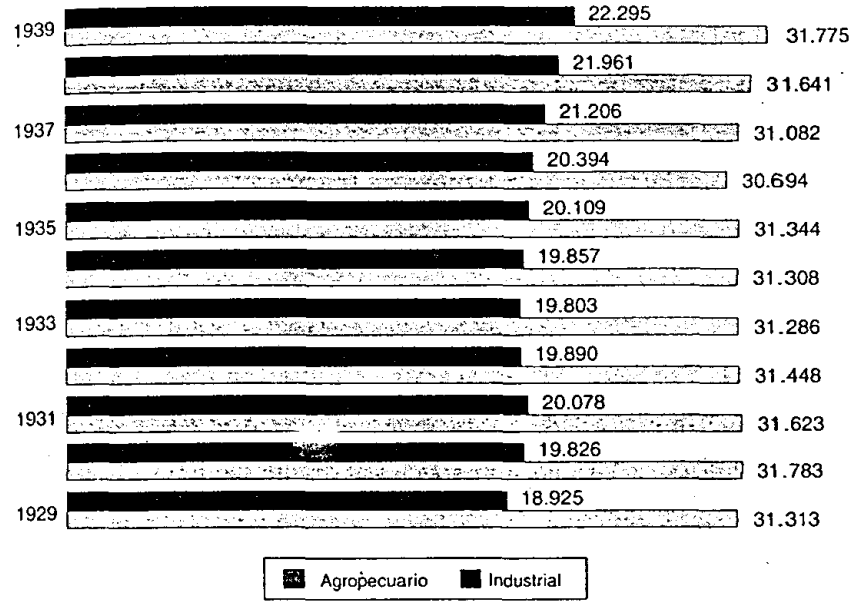


Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 3,5. Inversión bruta fija en la industria (en millones de pesos de 1950).

(168) Weil, F. J. en Rapoport, M. (1994), págs. 343 y 344.

Sin embargo, no toda la inversión industrial se debía al ingreso de capitales extranjeros. También diversos grupos nacionales contribuyeron a sustentar la expansión industrial. Se destaca entre ellos un segmento de pequeños y medianos emprendimientos surgidos de las clases bajas y medias de origen inmigrante radicadas en el país desde fines del siglo pasado y de los nuevos inmigrantes de clase media que huían de una Europa convulsionada por el advenimiento al poder de grupos fascistas o nazis ([169]).

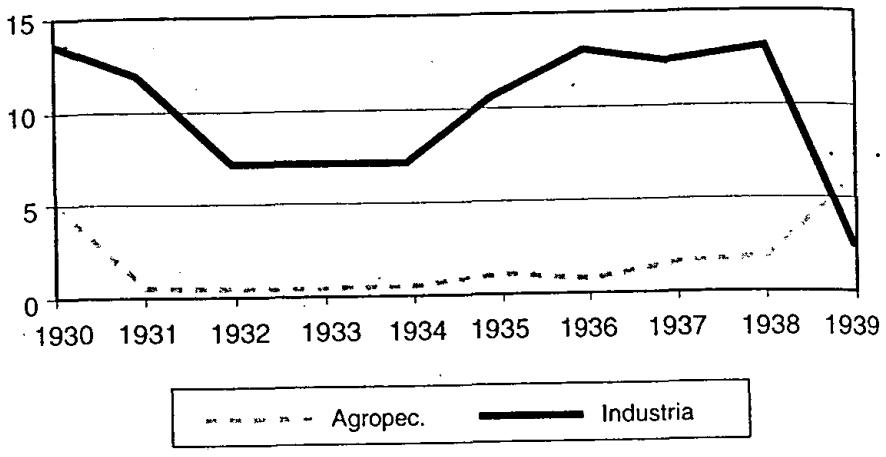


Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 3,6. Stock de capital por sectores (en millones de pesos de 1950).

Simultáneamente, la disminución de la rentabilidad y de la demanda en el sector agropecuario impulsó a no pocos terratenientes a volcar su renta agraria al sector industrial.

(169) Cf. Jorge, E. (1986).



Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 3,7. Importación de bienes de capital (porcentaje sobre el total de las importaciones).

Tomando en cuenta, por un lado, que la inversión industrial de origen nacional se aproximó durante este período al 2 % del PBI, que la capacidad de acumulación del sector de pequeños y medianos industriales difícilmente pudiera alcanzar tal magnitud y, por otra parte, que la inversión en el sector agropecuario descendió notablemente, parece razonable pensar que el sector de terratenientes con intereses en la industria haya constituido el principal grupo inversor de origen nacional. En este marco, las múltiples referencias de diversos funcionarios y hacendados a favor de cierto grado de industrialización a lo largo de la década y las medidas de protección a la industria dejan de ser una curiosidad y se transforman en expresiones objetivas del surgimiento de nuevos intereses en las clases dominantes, entre los cuales la industria ocupaba un lugar importante ([170]).

Si bien los grandes establecimientos concentraban una porción mayoritaria de la inversión y de la producción (hacia 1939, 738 establecimientos, equivalentes al 1,4 % del total de empresas industriales, generaban el 57,2 % del valor de la producción), también se produjo una expansión de pequeñas y medianas empresas, de gran incidencia en el número de establecimientos industriales.

(170) Cf. Murmis, M. y Portantiero, J. C., *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, 1987; Ciria, Alberto, *Partidos y poder en la Argentina moderna*, Buenos Aires, 1985.

Trabajadores	Cantidad de establecimientos		
	1935	1937	1939
0	6.931	11.358	12.220
1 a 5	22.638	24.865	27.287
6 a 10	4.833	5.591	6.142
11 a 100	5.480	6.629	7.251
101 a 250	486	636	639
251 a 1.000	200	233	265
Más de 1.000	36	47	44
Total	40.604	49.359	53.848

Fuentes: Censo industrial de 1935; Estadísticas industriales de 1937 y 1939.

Cuadro 3,15. Establecimientos industriales clasificados por cantidad de trabajadores.

Pero, aunque la participación de estas pequeñas y medianas empresas en los indicadores económicos no era demasiado significativa (en 1939, el 82 % de los establecimientos generaban el 10,7 % de la producción y el 22,8 % del empleo totales), su presencia no debe ser menospreciada. En primer lugar, porque muchas apuntaban a satisfacer demandas específicas que, de otra forma, habrían quedado ignoradas. En segundo lugar, porque algunas de ellas lograrían en el futuro una importante evolución. Pero lo más relevante era la consolidación de estos empresarios como grupo de interés, que pocos años más tarde les permitiría crear una organización corporativa que representaría sus intereses, la Confederación General Económica, y los convertiría en un punto de apoyo importante del régimen peronista.

3,12,4. La industria y los problemas regionales

El proceso de industrialización va acompañado históricamente al de la urbanización y la concentración de la mano de obra. El Gran Buenos Aires se convirtió en el centro de localización industrial por varios motivos, entre los que se destacaban la existencia de un mercado numeroso, concentrado y con buen poder adquisitivo, abundancia de mano de obra, fácil acceso desde el interior por el ferrocarril y hacia el exterior por el puerto y la presencia de una gran infraestructura. Estas características devenían de un proceso histórico iniciado más de un siglo y medio atrás y consolidado en la etapa del modelo agroexportador. El economista Alejandro Bunge había llamado la atención sobre este tema,

calificando a la Argentina como un "país abanico", en el cual un 20 % del territorio, comprendido por un semicírculo con centro en la Capital Federal y un radio de 580 kilómetros, concentraba el 67 % de la población, el 87 % de la superficie sembrada con cereales y lino, el 67 % del ganado bovino, el 54 % de la extensión de líneas férreas, el 71 % de las líneas telefónicas, el 79 % de los automóviles y el 78 % de las inversiones en industrias extractivas y manufactureras ([171]).

Bunge señalaba que, además de razones climáticas y geográficas, no cabría dudar de que "han contribuido a acentuar ese desequilibrio, en particular en el curso de los últimos treinta años, la atracción demográfica de las grandes ciudades del Litoral, la inversión en el primer sector de la mayor parte de los recursos fiscales de la nación y la política económica —más propiamente la ausencia de una política— que ha significado la postura de esa primera región mirando hacia ultramar y con la espalda al interior" ([172]). No era entonces (ni lo es hoy) un problema menor, ya que la concentración económica y financiera ocasionaba también una concentración de las actividades culturales y una mejor calidad de vida, que descendían dramáticamente al alejarse de Buenos Aires. El índice de capacidad económica elaborado por el mismo Bunge para todas las provincias del país nos da una idea de las considerables diferencias regionales que existían hacia fines de 1930 (las cifras de población corresponden a 1938).

Jurisdicciones	Indice general	Población	Capacidad económica por habitante
Todo el país	2.626,6	13.174.980	731,2
Gran Buenos Aires	1.000,0	3.666.585	1.000,0
Capital Federal	706,8	2.463.269	1.052,1
Buenos Aires (*)	581,0	2.348.960	906,9
Catamarca	3,8	147.153	94,6
Córdoba	232,5	1.253.200	680,2
Corrientes	29,7	508.261	214,2
Entre Ríos	88,1	723.253	446,6
Jujuy	13,4	110.634	441,1
La Rioja	3,6	109.160	121,0
Mendoza	84,7	504.877	615,0
Salta	22,5	207.699	397,1
San Juan	18,7	211.785	323,8
San Luis	9,5	193.456	180,1
Santa Fe	309,4	1.522.776	745,1
S. del Estero	12,5	472.975	96,8
Tucumán	57,8	530.237	399,7

(*) Excluye el Gran Buenos Aires.
El índice general comprende los siguientes rubros: valor total de la producción, capitales invertidos en la industria, productos elaborados y automotores.
Fuente: Bunge, Alejandro, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, 1984.

Cuadro 3,16. Capacidad económica por habitante según las principales provincias (base "Gran Buenos Aires" = 1.000).

(171) Bunge, Alejandro (1984), pág. 235.

(170) Bunge, Alejandro (1984), pág. 234.

La pregunta es si esto constituía una fatalidad histórica o natural. Una respuesta la da el ejemplo de los primeros tiempos de la colonia, en los que el centro era el Alto Perú, y Buenos Aires, sólo un alejado y marginal confín. Tampoco antes de la conquista de la Pampa Húmeda se encontraba entre las regiones de mayor desarrollo relativo. Por lo tanto, y Bunge lo exponía con claridad, se trataba de un proceso histórico moldeado por las especiales estructuras económicas y políticas que fueron desarrollándose a lo largo del tiempo, en el que se privilegiaron los vínculos con ultramar por sobre los intrarregionales.

Sobre esta base se inició el proceso de industrialización, que se apoyaba precisamente en estos desequilibrios. Sin embargo, ciertas industrias del interior fueron favorecidas de un modo especial, porque su apoyo y protección significaba, durante el modelo agroexportador, obtener el favor político de algunas burguesías provinciales. El caso más importante fue el de la industria del azúcar, que contó con la ayuda de barreras arancelarias que hicieron que su precio local fuera más alto que el de su posible importación, constituyendo una excepción a la política liberal. Además, se regulaba la producción para evitar la caída de los precios. Otras industrias locales que en su momento alcanzaron cierto grado de desarrollo con algún estímulo del Estado fueron la vinícola, la yerbatera, la tabacalera y la de productos oleaginosos, todas ellas basadas en materias primas nacionales y localizadas en regiones determinadas ([173]).

Pero no cabe duda de que el grueso de la industria nacional se localizó en el Gran Buenos Aires y algunos otros centros urbanos. Al tratar de aprovechar un mercado de consumo, una infraestructura de transportes, comunicaciones y edilicia, y una disponibilidad de mano de obra y de recursos financieros concentrados en una porción pequeña del territorio y al depender de un amplio conjunto de importaciones, la localización cercana al puerto de los nuevos establecimientos era más un parámetro, un dato, que una alternativa a evaluar. Frente a esto, las políticas públicas permanecieron especialmente pasivas, en sintonía con su falta de planificación u orientación en el perfil de desarrollo económico y espacial del país. Por eso, lejos de atenuar el desequilibrio espacial, el proceso de industrialización lo amplificó todavía más.

3,12,5. Los límites de la industrialización

Tanto la década de 1920 como la de 1930 se caracterizaron por un intenso crecimiento industrial. Esto puede inducir al lector desprevenido a pensar que la Argentina iniciaba, por fin, un acelerado proceso de desarrollo económico. Por eso, es necesario evaluar las cifras con cuidado. Si bien los datos cuantitativos eran muy alentadores, un análisis cualitativo pone de manifiesto la fuerza limitada de la industrialización en la época.

(173) Ortiz, Ricardo M., *Historia económica de la Argentina, 1850-1930*, t. 2, Buenos Aires, 1964, págs. 136-145.

Desde el punto de vista microeconómico, los déficit de las nuevas industrias resultaban significativos. En primer lugar, los productos con que se iniciaba la sustitución de importaciones eran frecuentemente copias de un diseño extranjero rezagado con respecto al desarrollo tecnológico internacional vigente. En segundo término, el equipamiento físico de muchas plantas fabriles estaba compuesto por máquinas usadas, con un alto grado de obsolescencia física y tecnológica. Finalmente, el *lay-out* fabril era sumamente primitivo, más producto de la casualidad que del planeamiento ingenieril. Muchos establecimientos se construyeron sobre la base de los que habían sido talleres de reparación y mantenimiento de equipos importados y que sostuvieron en funcionamiento la maquinaria existente. Tal es el origen de grandes plantas industriales metalmecánicas nacionales como Pescarmona S.A., Turri S.A. y R. Vasalli S.A.

Por otra parte, el grado de integración vertical de los establecimientos fabriles era poco menos que total ante la falta de subcontratistas y abastecedores de insumos, partes y componentes, y abundaban los criterios extraeconómicos en la búsqueda y contratación de personal calificado y en la compra de maquinarias. También se practicaba el autofinanciamiento empresario frente a la falta de un mercado de capitales medianamente organizado ([174]).

Existieron, sin embargo, empresarios nacionales exitosos, aunque sus empresas terminaron derrumbándose en los años '70 y '80, en parte por la coyuntura internacional y las políticas económicas adversas, pero en parte, también, por defectos en los orígenes del proceso de industrialización y del empresariado que los acompañó.

Un ejemplo de empresario de la época fue TORCUATO DI TELLA. Inmigrante italiano de ideología socialista, de simple empleado pasó a ser dueño de la empresa SIAM, que empezó fabricando máquinas de amasar pan y abarcó en su trayectoria desde surtidores de nafta hasta heladeras y todo tipo de productos electrodomésticos. Primero actuaba como distribuidor de determinados productos, luego los imponía en el mercado, obtenía la licencia de fabricación y los producía. DI TELLA había comenzado su actividad empresarial antes de la Primera Guerra Mundial, pero tuvo su mayor desarrollo a partir de los años '30, cuando se asoció a empresas norteamericanas, instaló sucursales en países vecinos y compró campos ([175]).

Otro ejemplo distinto, de una industria de capital nacional que se creó en el período de entreguerras, basada en materias primas del país aunque con métodos de elaboración novedosos, fue Kasdorf S.A. Fundada por inmigrantes de origen alemán, Kasdorf se expandió rápidamente en los años '30 y '40, alcanzando su apogeo dos décadas más tarde. Fabricaba productos lácteos de todo tipo y también especialidades medicinales ([176]).

(174) Cf. KATZ, J. y KOSACOFF, B., *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*, Buenos Aires, 1989.

(175) Cf. DI TELLA, TORCUATO S., *Torcuato Di Tella: industria y política*, Buenos Aires, 1993.

(176) CF. KNECHER, LIDIA y FULD, ROBERTO, "Orígenes, desarrollo y desaparición de una emrpesa de capital nacional: la historia de Kasdorf S.A.", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 16, segundo semestre de 1998.

Conceptos	1935	1937	1939	1941
Establecimientos	40.606	49.375	53.927	57.940
Personal	597.369	719.052	769.954	899.960
Motores primarios	2.035.812	2.176.284	2.327.578	2.405.511
Motores eléctricos (energía comprada)	516.889	630.993	729.668	842.384
Motores eléctricos (energía generada)	197.043	241.017	313.410	354.546
Jornales y sueldos pagados (a) (b)	781.839	1.001.485	1.123.074	1.284.789
Materias primas utilizadas (b) (c)	1.964.225	2.880.831	3.002.061	3.851.366
Combustibles y lubricantes utilizados (b)	84.145	105.819	128.042	207.876
Energía eléctrica comprada	32.080	36.909	41.840	58.136
Valor de la producción (b) (d)	3.457.832	4.709.090	5.127.307	6.337.304
Valor agregado (b) (e)	1.377.382	1.685.531	1.955.364	2.219.926

(a) Incluye montos pagados al personal doméstico; sin embargo, el mismo no se incluye en las cifras relativas al personal.
(b) En miles de pesos papel.
(c) Para datos sobre el origen de las materias primas utilizadas en 1937 (no hay otros disponibles), ver cuadro VII del trabajo original.
(d) Supuestamente sólo el costo del producto en la planta, pero las autoridades no tenían la posibilidad de impedir que muchos encuestadores del censo usaran valores más cercanos a los precios de venta (es decir que incluyeran las ganancias); ver *Estadística industrial de 1937*, pág. 11.
(e) Valor de la producción menos materias primas utilizadas, combustibles y lubricantes utilizados y energía eléctrica comprada.

Fuente: WEIL, FELIX J., *Argentine Riddle*, Nueva York, 1944, basado en censos y estadísticas industriales de 1935 a 1941.

Cuadro 3,17. El desarrollo de la industria argentina (1935-1941).

No obstante, aunque los problemas microeconómicos apuntados podían ser superados con la mera profundización del proceso de industrialización por medio del aprendizaje y la acumulación de capital, el proceso se enfrentaba a dificultades mayores desde el punto de vista macroeconómico. El rápido crecimiento de algunas industrias nuevas como la automotriz, la metalúrgica o la química no podían ocultar, por ejemplo, su escasa participación en la producción industrial total. El sector seguía reposando sobre las ramas tradicionales, como los alimentos y los textiles, que conformaban más del 50 % de la producción total.

Rubro	%
Alimentos, bebidas y tabaco	37,2
Textiles y manufacturados	14,1
Prod. forestales y manufacturas	3,0
Papel, cartón y manufacturas	1,0
Imprentas, publicaciones, etc.	3,8
Químicos, drogas, aceites y pinturas	3,8
Petróleo y carbón	3,6
Caucho y manufacturas	0,8
Cuero y manufacturas	2,8
Piedra, tierra, vidrio y cerámica	2,3
Metales y manufacturas	6,1
Maquinaria y vehículos	7,7
Plantas eléctricas	4,7
Empresas de la construcción	5,0
Yacimientos minerales, canteras y minas	1,3
Varios	2,9

Fuente: WEIL, FELIX, J., *Argentine Riddle*, Nueva York, 1944, basado en censos y estadísticas industriales de 1935 a 1941.

Cuadro 3,18. Importancia relativa de las distintas ramas de la industria en 1937 (en porcentaje sobre la producción industrial total).

Si bien la política económica implementada desde 1933 mejoraba sustancialmente la rentabilidad de la industria, no puede pasarse por alto que su influencia no era neutral a lo largo de las cadenas productivas. FELIX WEIL acuñó el término de "proteccionismo al revés" para describir una estructura arancelaria que gravaba con impuestos mayores a los insumos que a los productos terminados. De esa forma, las industrias que utilizaban materias primas importadas se encontraban en desventaja a la hora de competir con las importaciones de productos similares, ya que debían hacer frente a un sobrecosto aduanero que no padecían esas importaciones. Por eso, las ramas que contribuían con la porción mayoritaria de la producción industrial eran aquellas que utilizaban una alta proporción de insumos nacionales.

Rubro	%
Cuero y manufacturas	94,8
Alimentos, bebidas y tabaco	92,4
Empresas de la construcción	80,5
Químicos, drogas, aceites y pinturas	69,9
Varios	66,2
Piedra, tierra, vidrio y cerámica	65,0
Petróleo y carbón	62,0
Textiles y manufacturados	52,6
Papel, cartón y manufacturas	51,7
Yacimientos minerales, canteras y minas	44,7
Prod. forestales y manufacturas	41,8
Imprentas, publicaciones, etc.	34,9
Caucho y manufacturas	25,8
Metales y manufacturas	27,5
Maquinaria y vehículos	21,2

Fuente: WEIL, FELIX, J., *Argentine Riddle*, Nueva York, 1944, basado en censos y estadísticas industriales de 1935 a 1941.

Cuadro 3,19. Porcentaje de materias primas nacionales (sobre el total de los insumos por rama).

El origen de este "proteccionismo al revés" tenía diversas explicaciones. En primer lugar, se relacionaba con posibles errores técnicos en la confección de las categorías arancelarias. Sin embargo, no parecía ser ésta una causa relevante, sobre todo cuando se observa la dirección de los debates sobre las estrategias de industrialización de la época. En dichas discusiones se esgrimía el argumento de que no debía estimularse el surgimiento de "industrias artificiales", considerando como tales a aquellas que utilizaban como insumos materias primas inexistentes o escasas en el país. Los reducidos yacimientos de hierro y carbón descubiertos por entonces en la Argentina, por ejemplo, conducían al planteo de que no era adecuado ni conveniente apoyar el establecimiento de plantas metalúrgicas o siderúrgicas. En este sentido, los aranceles sobre los insumos se correspondían con la idea de tratar de disuadir la instalación de "industrias artificiales".

Esta percepción descubría las ideas subyacentes en los funcionarios que habían virado de manera súbita de posiciones liberales a planteos explícitamente industrialistas y explica por qué, a pesar de pertenecer o estar vinculados a la elite terrateniente, comenzaron a abogar de repente por el despliegue de una industria nacional. En realidad, se trataba de un grupo que había empezado a comprender que el potencial del modelo agroexportador estaba agotándose, hecho que la crisis no hacía más que profundizar. Por eso, descubrían en el mercado interno una nueva fuente de demanda de su producción tradicional. Pero, para ello, necesitaban transformar esos productos por medio de procesos industriales que, simultáneamente, les permitía contar con nuevas alternativas de inversión en el momento en que el campo ya no ofrecía los atractivos del pasado.

Como señalaba PINEDO en la discusión parlamentaria de su Plan Económico de 1940: "No pensamos llegar a una industrialización total, masiva del país, pero no hay por qué abandonar algunas producciones industriales, totalmente sanas, tan sanas como la de fabricar trigo poniendo semillas en los surcos o fabricar carne, haciendo pacer los pastos por el ganado. No veo por qué ha de ser más infecunda la fabricación de papel con árboles que pueden brotar en la llanura, que la fabricación de lino en las mismas llanuras. No se por qué la elaboración de algunas materias primas, que este país produce, como el cuero, para la fabricación de botines, sea una actividad reprochable, y que debamos abandonar para dejar el campo a otras actividades rurales" ([177]).

La industrialización era, entonces, un *aggiornamento* sofisticado de los intereses agropecuarios, que se complementaba con la expansión de un conjunto de firmas multinacionales, responsables en la instalación de industrias no tradicionales como la automotriz o la química. Pero el proyecto no contemplaba avanzar mucho más allá; es decir, no pretendía transformar a la Argentina en una potencia industrial con alto grado de integración horizontal y vertical del aparato productivo. Por lo tanto, la estructura industrial revelaba grandes vacíos en un conjunto de ramas que, por su efecto multiplicador y por su importancia para el despliegue de otros sectores, tienen un rol clave en un desarrollo industrial autosostenido. Entre otras consecuencias, esos vacíos preanunciaban que la continuación del crecimiento industrial y su complejidad profundizarían su dependencia con el exterior e impactarían en forma negativa sobre la balanza comercial debido a la importación de bienes de capital, inevitablemente, de cantidades crecientes de insumos intermedios. Por esta vía se cerraba también al desarrollo local de tecnología, fomentando una creciente dependencia tecnológica y una nueva fuente de pérdidas de divisas, debido al pago de regalías y de asistencia técnica.

Por eso, los límites político-sociales derivaban en límites técnicos, financieros y comerciales que contribuían a trabar el crecimiento industrial y a disminuir su impacto en la transformación estructural del aparato productivo.

(177) Cámara de Senadores, *Diario de sesiones del 17 de diciembre de 1940*, Buenos Aires, 1940.

3,13. LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS REPERCUSIONES ECONOMICAS

3,13,1. Los problemas del comercio exterior y el sector agropecuario

Como señalamos, el desarrollo industrial por sustituciones de importaciones de los años '30 se caracterizó por un impulso de las industrias livianas, de mano de obra intensiva, especialmente metalúrgicas y textiles. La Segunda Guerra Mundial profundizará este proceso pero planteando problemas similares a los del primer conflicto bélico. No existían todavía industrias básicas y la dependencia externa en materias primas industriales y combustibles alcanzó proporciones inquietantes. Se ha señalado repetidas veces que el país vivió en esa época un período de prosperidad sin igual, con plena ocupación de la mano de obra, saldos comerciales favorables —que permitieron acumular una gran masa de divisas— y un mejor nivel de vida de la población. Pero esa prosperidad tuvo mucho de artificial y puso al descubierto serias deficiencias estructurales que limitaron la continuidad del proceso.

El grueso del comercio exterior argentino durante la guerra se dirigió a los países aliados, pero no sólo a Gran Bretaña, sino también a los Estados Unidos. En 1943, por ejemplo, cerca del 60 % de las exportaciones y del 40 % de las importaciones se hicieron con aquellos dos países. En cambio, a pesar de las acusaciones que pesaban sobre los gobiernos argentinos por su política de neutralidad, el comercio con Alemania disminuyó bruscamente, hasta casi desaparecer, a partir de 1940, como consecuencia de disposiciones tomadas por las autoridades argentinas: del 11,7 % de las exportaciones y el 10,3 % de las importaciones que aún representaba en 1938, se pasó a casi una interrupción total del intercambio entre 1943 y 1945.

La relación triangular entre la Argentina, los Estados Unidos y Gran Bretaña, produciría, por otra parte, una situación muy especial durante el conflicto bélico. Gran Bretaña mantuvo en esos años importantes deudas con los Estados Unidos, cuyo pago quedó diferido hasta el fin de la guerra. Al mismo tiempo, acordó con la Argentina la continuidad del aprovisionamiento de materias primas y alimentos a cambio de acreditar los pagos en Londres, es decir, sin abonar las compras en efectivo. Ambos factores determinaron la acumulación y el bloqueo de las libras adeudadas con garantía oro en el Banco de Inglaterra.

En el cuadro siguiente puede apreciarse la importancia del comercio con Gran Bretaña y los Estados Unidos entre 1938 y 1945.

Años	Intercambio comercial total			Gran Bretaña						Estados Unidos					
	Exp.	%	Imp.	Exp.	%	Imp.	%	Saldo	Exp.	%	Imp.	%	Saldo
1938	1.400	1.460	-60	459	32,8	293	20,1	+166	119	8,5	255	17,4	-136
1939	1.573	1.338	+235	565	35,9	297	22,2	+268	189	12,0	220	16,4	-31
1940	1.427	1.498	-71	545	38,2	325	21,7	+220	253	17,7	450	30,0	-197
1941	1.463	1.270	+193	477	32,6	268	21,1	+208	543	37,1	450	35,2	+93
1942	1.789	1.276	+513	601	33,6	231	18,1	+370	511	28,6	397	31,1	+114
1943	2.191	942	+1.249	780	35,6	195	20,7	+585	533	24,3	179	19,0	+354
1944	2.361	1.013	+1.348	942	39,9	80	7,9	+862	536	22,7	152	15,1	+384
1945	2.496	1.160	+1.336	649	26,0	116	10,0	+433	554	22,2	159	13,8	+395

Elaboración propia. Los porcentajes son sobre el total de exportaciones e importaciones.

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior Argentino.

Cuadro 3,20. El comercio exterior durante la guerra (en millones de pesos moneda nacional).

En este sentido, a pesar de las criticas recibidas por parte del gobierno norteamericano y diversos medios politicos y periodísticos en el país y en el exterior, la Argentina realizó una contribución importante al esfuerzo de guerra de los aliados, que aunque no era gratuita tampoco se pagó de inmediato. Por el contrario, su recuperación dio lugar a arduas negociaciones en la posguerra que culminaron con la nacionalización de bienes y servicios públicos de propiedad británica. Como señala un informe del Foreign Office, las prioridades trazadas por los británicos en plena guerra eran diferentes de las de los norteamericanos: "El servicio principal que la Argentina puede brindar a las Naciones Aliadas (...) consiste en aumentar su producción de materiales esenciales y adjudicarlos a un comprador determinado, mediante «acuerdos maestros». Si se planteara un conflicto entre este objetivo y el de una ruptura (de relaciones con el Eje), este último debe ocupar, en nuestra opinión, el segundo lugar" ([178]). Además, en la etapa durante la cual los aliados no tenían el control completo de los mares era preciso que esos materiales fuesen transportados en buques de bandera neutral para evitar que los cargamentos fuesen echados a pique por submarinos alemanes.

En el caso de Gran Bretaña las exportaciones de carnes fueron sin duda sustanciales y llegaron a representar, en palabras del mismo primer ministro, WINSTON CHURCHILL, el 40 % del consumo británico de ese producto en aquellos años ([179]).

Tipo de carne	1939-1940	1940-1941	1942	1943	1944	1945	1946
Vaca cong.	379	388	392	308	299	173	229
Cerdo cong.	—	30	55	76	134	76	2[illegible]
Otros cong.	53	43	68	89	100	94	108
Conservas	48	85	89	117	182	96	79
Total	480	536	604	590	715	439	442

Fuente: LOMAX, J. G., *Economic and Commercial Conditions in the Argentine Republic*, Londres, 1947.

Cuadro 3,21. Embarques de carne a Gran Bretaña (1939-1946) (en miles de toneladas).

Un problema adicional estuvo constituido, sin embargo, por el hecho de que mientras la Argentina obtenía fuertes superávit comerciales con Gran Bretaña, no podía cubrir sus compras en los Estados Unidos a causa de la carencia de divisas. La dificultad de orientar las importaciones hacia los Estados Unidos impidió la adquisición de insumos vitales aunque, con la entrada de ese país en la guerra, a fines de 1941, comenzó a incrementarse la venta de productos argentinos en el mercado del Norte, lo que facilitó la obtención de dólares. Pero esto no solucionó el problema: las importaciones no pudieron recuperarse por dificultades materiales propias de la guerra y por motivos políticos, debido a las sanciones aplicadas

(178) Foreign Office, AS 425/78/2, 28/1/1944.

(179) Foreign Office, AS 6054/72/2, Telegramas entre el primer ministro CHURCHILL, el presidente ROOSEVELT, CORDELL HULL y EDWARD STETTINIUS, concernientes a los contratos británicos de carnes, Londres-Washington, 30 de abril al 13 de octubre de 1944.

por Washington a los gobiernos argentinos para castigar su política de neutralidad o su presunta orientación pro nazi. Tales circunstancias y las crecientes dificultades del comercio internacional afectaron el proceso de industrialización.

Con todo, a pesar de que las ventas de bienes agrarios se vieron afectadas durante la guerra, la expansión de la industria y las carencias existentes en los mercados internacionales posibilitaron la exportación de productos manufacturados. Por eso, y por la retracción de las importaciones, la balanza comercial fue muy positiva y el país pudo acumular importantes reservas.

En lo referente, en particular, al sector agrario, el inicio de las hostilidades en Europa generó los primeros obstáculos en la producción y comercialización de los tres principales granos exportables de la Argentina. Las altas tarifas de los fletes, la escasa disponibilidad de bodegas y el extraordinario encarecimiento de los seguros marítimos perjudicaron a las tradicionales exportaciones argentinas. Desde mediados de 1940, los clientes de Europa continental prácticamente desaparecieron de la estadística oficial y los países neutrales, junto con algunos latinoamericanos, sólo absorbieron una pequeña parte de las enormes disponibilidades argentinas hasta 1943, año en que las cosechas se redujeron.

La disminución del transporte marítimo y la pérdida de mercados consumidores afectaron las exportaciones del sector agrícola constituidas, en su gran mayoría, por cereales y lino. No sólo descendieron las cantidades exportadas, sino que también cayeron los precios. El país se encontró con saldos perecederos sin salida y con dificultades para su almacenamiento.

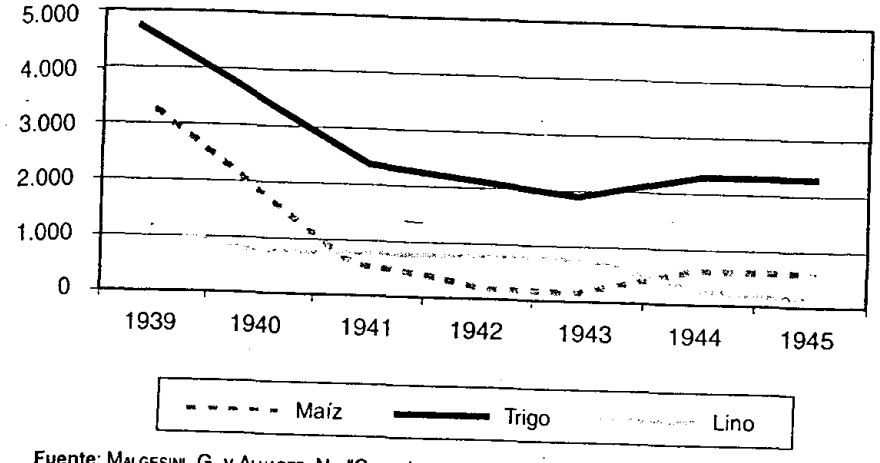
La respuesta del sector agrícola fue una caída sensible del área sembrada. Ello fue particularmente evidente en el caso del maíz, cuyas áreas de cultivo disminuyeron entre 1939 y 1945 en más de 2 millones de hectáreas. En el caso del trigo, la reducción alcanzó a 1 millón de hectáreas. Una reducción equivalente afectó a las áreas destinadas al lino ([180]).

Consecuentemente, la producción agrícola experimentó un fuerte descenso. En el caso del maíz, la caída fue sustancial: de una producción que excedía, en 1940, los 10 millones de toneladas se llegó a una producción inferior a los 3 millones de toneladas en 1945. Por su parte, la producción triguera pasó de 6,6 millones de toneladas a 4 millones, mientras la producción de lino se redujo a la mitad.

Dentro de un marco general de limitaciones operativas, se expandieron las exportaciones al Brasil, especialmente luego del convenio de 1941, por el cual la Argentina importaba manufacturas para compensar su balance comercial con ese país. Las ventas de trigo a la nación vecina pasaron del 21 % en 1939 al 46 % en 1942, desplazando al segundo lugar al Reino Unido que sólo alcanzó un 15 %. Sin embargo, la tendencia descendente de las exportaciones agrícolas persistió y obligó al gobierno argentino a la adquisición de la producción de granos para

(180) MALGESINI, G. y ALVAREZ, N., "Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la Segunda Guerra Mundial", en *IV Jornadas de Historia Económica Argentina*, Río Cuarto, 1982, pág. 40.

sostener la actividad agrícola mediante el régimen de precios básicos. Esta política continuó durante el resto de la guerra. Desde 1941, el gobierno mantuvo todas las transacciones de trigo bajo su control, poseyendo la Junta Reguladora de Granos (JRG) el monopolio de las ventas no sólo respecto de los exportadores, sino también de los molinos harineros.



Fuente: MALGESINI, G. y ALVAREZ, N., "Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la Segunda Guerra Mundial", *IV Jornadas de Historia Económica Argentina*, Río Cuarto, 1982.

Gráfico 3,8. Exportaciones de cereales y lino (en miles de toneladas).

Las restricciones a las importaciones y la creciente demanda de la industria local estimularon otro tipo de cultivos. En reemplazo de los aceites vegetales comestibles importados —como el de oliva—, se desarrolló el cultivo del girasol, cuya área sembrada se triplicó entre la preguerra y 1944-1945. Lo mismo sucedió con los cultivos industriales que incrementaron las áreas sembradas en casi 100.000 hectáreas.

Otra de las dificultades ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial fue el anormal aprovisionamiento de combustibles y el consecuente déficit energético. El Estado tuvo que apelar a todas las reservas disponibles de combustibles líquidos y sólidos para superar estas limitaciones. En ese sentido, desde 1940 y mediante la compra de las cosechas de granos, la JRG colocó buena parte de las mismas en el mercado de combustibles. Este proceso permitió establecer una función anticíclica de la política estatal durante el conflicto, consistente en la intervención a favor del sector agrícola y del de los consumidores de combustibles a fin de impedir o atenuar el ciclo francamente negativo que, de otro modo, los hubiese deteriorado más gravemente. Estas medidas coyunturales, en numerosas oportunidades insuficientes y tardías, vincularon a dos sectores económicos que se hallaban coincidentemente en crisis. Sin embargo, gracias a la política de subsidios al sector agrario mediante la compra de su producción (política del

grano-combustible) y, en menor medida, a las restricciones que sufría el comercio de importación, se pudo expandir la actividad industrial.

3,13,2. Los efectos de la guerra sobre el sector industrial

En realidad, la política desarrollada por los gobiernos argentinos entre 1939 y 1945 favoreció más a la industria que a la agricultura y al comercio. A las medidas implementadas a lo largo de los años '30 y a la nueva protección fáctica de la guerra se les sumaron facilidades crediticias como redescuentos orientados al sector industrial otorgados por el Banco Central. También se dictaron leyes de promoción industrial a nivel municipal y provincial, y se crearon la Flota Mercante del Estado, con la confiscación de barcos de países beligerantes que se hallaban en puertos argentinos al comienzo de la guerra, y Fabricaciones Militares, dando, en este último caso, un impulso a la industria militar. Culminando este proceso, se creó, en 1944, el Banco de Crédito Industrial, que jugaría un papel importante en el financiamiento de las actividades fabriles.

No obstante, la industria sufrió los efectos de la guerra. La escasez de combustibles tuvo, por ejemplo, serias repercusiones. La caída en la importación de este tipo de bienes fue muy importante: de cerca de 5 millones de toneladas importadas en 1939 se pasó a menos de la quinta parte en 1944. Para cubrir el déficit energético resultante se quemaron cereales y residuos vegetales y se obtuvo leña y carbón de leña mediante la destrucción de parte de las reservas forestales. Por eso, se produjo una drástica reducción de los stocks de insumos acumulados previamente (en parte ex profeso ante la inminencia de la contienda) y un reciclaje de productos ya utilizados, como la chatarra. El costo de reposición de las materias primas consumidas entre 1940 y 1943 ascendía, según cálculos del Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos, a 3.293 millones de pesos moneda nacional.

El caso de las maquinarias y equipos fue igualmente dramático. La industrialización en el período bélico se realizó mediante la utilización al máximo de equipos ya obsoletos, lo que suponía bajos niveles de productividad y una fuerte descapitalización, por el costo de renovación de maquinarias y equipos industriales, estimada por el mismo Instituto en m$n 873 millones. La suma de ambas cifras, costos de reposición y de renovación, superaba los 4.000 millones de pesos y resultaba muy significativa, teniendo en cuenta que las disponibilidades de oro y divisas en el exterior alcanzaban en diciembre de 1945 llegaba a los 5.700 millones de pesos ([181]).

En el cuadro siguiente podemos apreciar la disminución en la importación de productos esenciales en el período.

(181) *Revista del Instituto Argentino de Investigaciones y Estudios Económicos*, año 1, N° 6, 15/2/1945, págs. 38-47; Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1947, pág. 10.

Rubro	1939	1941	1943	1944
Hierro	693	341	76	71
Máquinas y vehículos	157	66	16	15
Otros metales	110	128	50	50
Carbón de piedra	2.966	1.023	582	616
Petróleo y derivados	2.064	1.863	485	409
Caucho	14	16	1	1

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior Argentino.

Cuadro 3,22. Importaciones de bienes de capital e intermedios (1939-1944) (en toneladas).

Si a esto agregamos las sanciones aplicadas por los Estados Unidos para castigar la política de neutralidad seguida por el país (prohibición de vender a la Argentina ciertos productos estratégicos, bloqueo de depósitos argentinos en bancos norteamericanos, restricciones para la operatoria de ciertas empresas, etc.), podemos apreciar la magnitud de los perjuicios ocasionados por la guerra.

No obstante, y debido a la sustitución de importaciones, la producción industrial creció en mayor medida que el PBI durante el período bélico: mientras que el PBI industrial se incrementaba a una tasa de 4,6 % anual, el PBI total lo hacía a un ritmo del 3,6 %.

En el cuadro siguiente se observa el fuerte crecimiento de los textiles, que representaban un 15,7 % de la estructura industrial en ese período, y de los productos químicos, que constituían el 9,1 % de dicha estructura. También puede apreciarse un incremento de alimentos, cueros, papel y cartón, metales y vehículos y maquinarias, y una brusca baja de la producción de caucho ([182]). La falta de insumos importados incidió de distinta forma en cada sector de acuerdo con la relevancia de cada uno de esos insumos en el producto final.

Rubro	1939	1941	1943	1944	1945
Industria total	65,65	68,34	72,46	82,17	82,75
Alimentos	75,51	76,04	85,91	91,58	84,79
Textiles	56,44	62,77	81,10	91,64	98,78
Cuero	82,45	95,55	120,19	136,18	140,26
Papel y carbón	66,53	80,14	87,88	88,50	89,90
Prod. químicos	54,06	69,48	78,25	88,34	82,47
Caucho	66,40	73,93	16,62	15,69	14,99
Metales	75,97	72,95	58,17	81,33	77,14
Vehículos y maq.	53,50	52,19	65,40	71,22	74,62
Máq. y ap. eléct.	32,86	34,90	26,08	25,43	24,29

Fuente: OECEI, *La industrialización y el ahorro de divisas en la Argentina*, Buenos Aires, 1959.

Cuadro 3,23. Evolución de la industria manufacturera durante la guerra (1939-1945) (base 1953 = 100).

(182) OECEI (1966), págs. 30 y 31.

Por otra parte, debido a la escasez de bienes manufacturados en otros países la Argentina se transformó en exportador de esos productos, especialmente a vecinos latinoamericanos con dificultades de abastecimiento. La exportación de artículos con algún grado de elaboración representaba en 1940 el 39,3 % del total de exportaciones, mientras que en 1944 esa proporción se había elevado al 68,4 %. Los textiles exportados crecieron, por ejemplo, en ese lapso, cerca de un 400 %, lo que representaba más del 20 % de la producción total del sector. Entre 1939 y 1945, cuando alcanzaron su máximo, las exportaciones de productos manufacturados terminados habían pasado de 14,8 millones de pesos a 247,3 millones. Pero como era previsible, las exportaciones industriales iban a caer radicalmente después de la guerra: por un lado, porque también se produjo un importante proceso de sustitución de importaciones en otros países latinoamericanos y, por otro, porque la calidad de los productos argentinos no podía competir en la posguerra con la de las potencias industrializadas, sobre todo con los Estados Unidos.

Un aspecto importante en el proceso de industrialización en esos años fue el impulso dado por las industrias militares. Desde 1927, con la creación de la Fábrica Militar de Aviones en Córdoba, se habían ido estableciendo una serie de industrias vinculadas a las Fuerzas Armadas. Pero es durante la década de 1930 que, bajo el impulso de algunos jefes militares, como el entonces coronel Manuel N. Savio, se proclama la necesidad de creación de ciertas industrias básicas, como la siderurgia, y otras ligadas a la industria de guerra para hacer frente a una crítica situación de abastecimientos como consecuencia de la evolución de la coyuntura internacional. La guerra apresura los acontecimientos, y en octubre de 1941 comienza su actividad la Dirección General de Fabricaciones Militares, bajo la dirección de Savio. Sus objetivos eran obtener una mayor independencia del abastecimiento extranjero, la producción de materiales de guerra, la regulación de la exportación y la importación de productos estratégicos y el fomento industrial, ligando la seguridad nacional al desarrollo de la industria (183). "Está en la conciencia nacional —decía Savio en un discurso pronunciado en la UIA, en 1942— que la actual conflagración ha destacado nuevamente la necesidad de armonizar mejor el aprovechamiento de todas nuestras fuentes de riqueza y de equilibrar más la economía general con un desarrollo efectivo de las actividades industriales, con una utilización cada vez más intensa de materias primas del país" (184). El nacionalismo de muchos militares argentinos de la época, incluido Perón, se basará en estos conceptos.

La combinación de todo este conjunto de situaciones (un balance comercial favorable que se tradujo en aumentos considerables de las tenencias de oro y divisas, incrementando los medios de pago en el mercado local; las restricciones a la importación y las iniciativas militares, que estimularon el desarrollo industrial,

(183) Cf. Angueira, María del Carmen y Tirre de Larrañaga, Emilce, *Las fábricas militares y la industria argentina en el período de entreguerras*, Buenos Aires, 1995; Panaia, Marta y Lesser, Ricardo, "Las estrategias militares frente al proceso de industrialización (1943-1947)", en Panaia, M.; Lesser, R. y Skupch, P. *Estudios sobre los orígenes del peronismo/2*, Buenos Aires, 1975.

(184) Savio, Manuel, N. *Obras*, Buenos Aires, 1973, pág. 365.

y la expansión de la demanda interna) hizo que el poder de compra de los argentinos creciera "con velocidad mayor que la necesaria para estimular una actividad económica satisfactoria" y diera lugar a un intenso proceso inflacionario, aunque el nivel de vida de la población hubiere aumentado simultáneamente (185).

Año	Producto bruto interno, millones de $ de 1950	Precios por mayor 1943=100	Salario real (Bs. As.) 1929=100	Ocupación 1929=100	Ingreso real per cápita $ de 1950	Población en millones
1938	38.289	53,4	96	129	279,4	13,7
1939	39.746	61,9	97	132	285,9	13,9
1940	40.399	66,0	98	129	284,5	14,2
1941	42.468	72,3	98	135	294,9	14,4
1942	42.965	90,8	101	140	294,3	14,6
1943	42.645	100,0	107	147	286,2	14,9
1944	47.468	108,2	118	155	314,3	15,1
1945	45.950	117,9	118	155	298,4	15,4

Elaboración propia.

Fuente: CEPAL (1958); Vazquez Presedo, Vicente, "Consecuencias económicas de la guerra para un país neutral. Argentina 1939-45", en *Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1992.

Cuadro 3,24. Producto, precios y salarios (1938-1945).

Como podemos apreciar en el cuadro anterior, salvo una caída del PBI en 1945, todos los indicadores son positivos: el salario real se incrementó entre 1938 y 1945 un 12,3 %; la ocupación, un 12 %, y el ingreso per cápita también experimentó un alza importante (salvo en 1945). Es cierto que también los precios mayoristas aumentaron un 64,5 % reflejando la magnitud del proceso inflacionario. Los años de la guerra fueron así engañosos, tras el velo de una aparente prosperidad se ocultaban los factores desequilibrantes que hemos señalado más arriba y que repercutirían en los años siguientes.

3,14. EL CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA Y LOS DEBATES SOBRE LA INDUSTRIALIZACION

La creación del Consejo Nacional de Posguerra, el 25 de agosto de 1944, dependiente de la Vicepresidencia de la Nación y presidido por el propio Perón, en el que se encontraban representados distintos sectores de la opinión pública y

(185) Vazquez Presedo, Vicente, "Consecuencias económicas de la guerra para un país neutral - Argentina 1939-45", en *Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires*, 1992, pág. 28.

grupos de interés, respondió al espíritu de la época, marcado por la experiencia del New Deal en los Estados Unidos, por un lado, y por la de la planificación soviética (entonces todavía aureolada de éxito) y las ya fracasadas del fascismo y el nazismo, por otro. La experiencia de la Gran Depresión y los procesos de industrialización a los que dio lugar en los países periféricos y la influencia de las ideas keynesianas, con su preocupación en el pleno empleo, jugaron también un destacado papel. Por último, la guerra misma y la formación militar de PERON daban un contenido estratégico a la formulación de planes económicos y sociales de mediano plazo, que se traducirían luego, a partir de 1946, en los dos planes quinquenales de los gobiernos peronistas.

En verdad, las conclusiones a las que llega el Consejo Nacional de Posguerra en una serie de trabajos clausuran un debate iniciado en los años '30. Este debate, que no tuvo una forma orgánica, pero que se expresó a través de sectores y personalidades representativas de las clases dirigentes argentinas, tenía como centro el sentido que debía darse al proceso de industrialización por sustitución de importaciones acelerado por la crisis económica internacional, primero, y la guerra, luego. Esto involucraba distintas cuestiones:

— la certidumbre de que el modelo agroexportador basado en que la relación bajo la cual el Reino Unido (y otros países desarrollados) nos abastecía de bienes manufacturados a cambio de productos primarios se había terminado;

— la constatación de que el desarrollo industrial no podía detenerse, pero que presentaba dificultades para las que había que encontrar soluciones (como la expansión de ciertos tipos de producciones que en épocas normales no podían haberse encarado por razones de costo, y que una vez terminadas las circunstancias excepcionales de la guerra volverían a ser ineficientes y podrían desaparecer);

— la existencia de sectores de interés que basaban sus ingresos en las nuevas actividades industriales y estaban dispuestos a defenderlas, reflejados en la posición de la Unión Industrial Argentina de esos años y en otros grupos representativos;

— el reconocimiento de que la mayoría de las industrias que habían crecido con la depresión mundial y la guerra estaban especializadas en la producción de bienes de consumo final, y que era necesario obtener equipos y materiales importados, pues no resultaba posible establecer en lo inmediato, teniendo en cuenta criterios económicos (elevados costos, mercados limitados), el conjunto de industrias de base necesarias;

— la creciente conciencia en algunos sectores del ejército, como el coronel SAVIO, fundamentada en consideraciones estratégicas de interés nacional, de que, de todos modos, era necesario promover algunas industrias de bienes de capital, como la siderurgia;

— la circunstancia de que el proceso de industrialización se basó, sobre todo, en la utilización al máximo de equipos y maquinarias obsoletos y de que después de la guerra era necesario reparar esta falencia modernizando el equipamiento industrial.

— el hecho de que la estructura industrial se apoyaba en industrias de trabajo intensivas y de que el desmantelamiento de una parte del sector podía implicar la existencia de altos índices de desocupación.

Las cuestiones que se debatieron tuvieron como protagonistas a los personajes que más habían influido en las ideas económicas del período entreguerras. Una posición era la de FEDERICO PINEDO, que tuvo su forma de expresión en el Plan de Reactivación Económica de 1940, ya analizado. PINEDO señalaba allí que la vida económica del país giraba alrededor de una "rueda maestra" que era el comercio exportador, pero que junto a ella existían otras ruedas menores que permitían cierta circulación de la riqueza, entre las cuales se encontraba la industria o ciertos tipos de industrias, como aquellas basadas en la elaboración de materias primas nacionales. "No pensamos llegar a una industrialización total, masiva del país, pero no hay por qué abandonar algunas producciones industriales totalmente sanas", decía PINEDO en la presentación de su plan. Pero a estas ideas, que podían ser compartidas por sectores tradicionalmente ligados al campo, les agregaba otras —como la construcción de viviendas populares—, que podían elevar el nivel de vida y el poder de compra de las clases populares, incrementando la demanda de productos industriales, y que tenían un fuerte sabor keynesiano, y un financiamiento a largo plazo del desarrollo industrial. El plan Pinedo incorporaba como novedad en la política económica argentina, aunque tímidamente y respondiendo a una determinada coyuntura, la necesidad de protección y desarrollo de ciertas industrias y el reconocimiento de un incremento de la demanda como base para la reactivación de la economía nacional.

Una segunda postura sobre el destino del sector industrial resultaba la del Banco Central, guiado en ese entonces por su gerente, RAUL PREBISCH, sin duda uno de los economistas más importantes de la época y que se expresaba a través de sus informes anuales. Para el Banco Central en el desarrollo industrial de la época había mucho de artificial, producto de las circunstancias, que era necesario corregir, pero también "había mucho que debería quedar como definitivo, so pena de desandar lo andado, con las graves consecuencias que ello puede traer tanto desde el punto de vista económico como desde el social" (Memoria del Banco Central de 1944). Pero PREBISCH expuso más claramente sus ideas en un artículo publicado ese mismo año en México. Allí señalaba que el desarrollo industrial dependía de dos factores: la posibilidad de importar materias primas y bienes de capital indispensables y la de elaborar en el país a costos bajos parte de esas importaciones y seguir trayendo del exterior lo indispensable. No deberían producirse materias primas, maquinarias y bienes durables costosos, porque ello podría llevar a un proceso inflacionario y a un aumento del trabajo colectivo más allá del imprescindible para satisfacer las necesidades de la población. Para PREBISCH, entonces, había que mantener parte del aparato industrial existente sin sobrepasar las capacidades de producción del país y la realidad de su mercado interno ([186]).

Las ideas de ALEJANDRO BUNGE, el otro prominente economista de la época, con un contenido industrialista y proteccionista, influyeron también en la discusión

(186) PREBISCH, RAUL, *Obras...* tomo III, págs. 240-242.

aun después de su fallecimiento en 1943. Por un lado, porque ya desde los años '20, BUNGE consideraba que el modelo agroexportador estaba agotado, señalando que la teoría de las "ventajas comparativas" se había transformado en una ideología que hacía depender al país de las naciones desarrolladas por lo que era necesario establecer "una política económica propia" para dejar de ser tributarios de las grandes potencias. Por otro lado, porque a través de sus discípulos, agrupados en torno al Instituto Bunge, como JOSE ANTONIO FIGUEROLA —que participó en el Consejo de Posguerra como su secretario general y redactó el Primer Plan Quinquenal— tuvo, sin duda, una influencia más directa en las posturas económicas del primer peronismo.

Una de las principales cuestiones que se discutían giraba en torno a las consecuencias sociales que podrían tener políticas que moderaran o frenaran el curso del proceso de industrialización. Si parte de ese proceso era artificial y una vez finalizada la guerra podría hacerse insostenible mantener industrias obsoletas o poco competitivas cuando se reabrieran los canales del comercio internacional, el cierre de esas industrias daría lugar al desempleo de una parte de la población trabajadora, cuya magnitud era estimada en forma diferente por distintos organismos oficiales o economistas.

BUNGE mismo había dado ya la señal de alerta sobre este tema, desde las primeras décadas del siglo, señalando la crisis del campo y el hecho de que el sector agrícola no podía absorber los aumentos de población. Las migraciones rurales hacia los centros urbanos en los años '30 parecían darle la razón. Pero a esto se agregaba lo que podía pasar en el propio sector industrial y aquí las principales estimaciones divergían.

Para el Banco Central, en su informe de 1945, el peligro del desempleo era menos importante de lo que se suponía. Para este organismo existían ya industrias competitivas, por el desplazamiento hacia abajo de la curva de costos debido a la ampliación forzosa del mercado interno como resultado de la guerra (que había reducido la competencia externa). La desaparición de las industrias improvisadas no podía constituir más que un 5 % de desocupación sobre la población activa.

Por su parte, el Consejo Nacional de Posguerra (CNP) estimaba —basándose no sólo en el desempleo directo que traería la apertura económica del país, sino también en el probable aumento de la oferta de trabajo— que la desocupación alcanzaría el 9 % de la mano de obra ocupada. Según un informe presentado por

el CNP en 1945, "el problema de la ocupación total se reduce a lograr que el consumo interno pueda absorber la totalidad de la capacidad de trabajo de la gente activa del país", o sea, mantener en lo posible la estructura industrial existente, pues el costo social de su desmantelamiento sería demasiado alto (187).

Otro informe del Consejo Nacional de Posguerra permite comprender mejor las políticas económicas del primer peronismo. Su objetivo principal se encuadraba en los considerandos de su decreto de creación y era proveer "soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de la posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de la libertad económica (...) estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible". Para tal fin el informe mencionado trazaba un esquema de la situación económico-social argentina al advenimiento del golpe de Estado del 4 de junio de 1943, analizando los distintos sectores de la economía y dando un lugar especial a la situación de las clases trabajadoras (incluyendo el movimiento sindical, las reivindicaciones obreras y las medidas sociales existentes). Con respecto al sector manufacturero, el informe señalaba que debían fomentarse las industrias de interés nacional, "especialmente las que utilizan materia prima del país", eliminando la protección de industrias artificiales que durante la guerra habían cubierto necesidades insatisfechas, lo que podría dar a entender una posición ambigua, cercana a ideas más tradicionales. Sin embargo, sus conclusiones se centraban en la necesidad de efectuar un "ordenamiento económico-social", que se definía como "el conjunto de orientaciones encaminadas a procurar un equilibrio recto y estable entre los recursos y fuerzas económicas de la nación" a fin de asegurar "la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento de bienes en manos de unos pocos". Objetivo que se garantizaba con la ocupación de la totalidad de la mano de obra disponible, la creación de un sistema completo de seguridad social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. El énfasis en estas cuestiones, que involucraban la plena ocupación de la mano de obra y la ampliación del mercado interno, ya había sido puesto por PERON en su discurso en la Universidad de La Plata, donde ser refería en particular al problema de la defensa nacional, y era lo que diferenciaba claramente a las iniciativas del CNP—auspiciadas por el entonces vicepresidente— de las de PINEDO o PREBISCH. Esas propuestas iban a significar, durante los gobiernos que vendrían, una clara política de orientación mercado internista y de protección y estímulo del conjunto de las actividades industriales (188).

---

(187) Cf. Consejo Nacional de Posguerra. *Ocupación y desocupación en la Argentina*, Buenos Aires, 1945; VILLANUEVA, JAVIER, "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina", en *Los Fragmentos del Poder*, DI TELLA, TORCUATO y HALPERIN DONGHI, TULIO (comps.), Buenos Aires, 1969, págs. 348 y 349. LLACH (1984) dice que la cifra de desocupados estimada en la época era de 140.000 y que hoy se sabe que esto implicaría un 3,5 % de la población activa, pero no aporta datos sobre su método de cálculo y, en todo caso, lo que importa a los fines de la polémica es lo que estimaba el CNP.

(188) Consejo Nacional de Posguerra, "Plan de ordenamiento económico-social" en *Desarrollo Económico*, N° 77, abril-junio de 1980, págs. 117-120; RAPOPORT, M. (1998); ROMERO, J. L. (1983), págs. 189-192.

Capítulo 4

Los gobiernos peronistas (1946-1955)

El principio de "libertad económica" no se vulnera, ni siquiera se empaña, cuando el Estado "dirige la economía", de la misma manera que la libertad de transitar libremente por el país no queda afectada cuando se encauza o se dirige por determinadas rutas, en vez de permitir que, galopando a campo traviesa, se causen daños irreparables a terceros, sin conseguir, de paso, provecho alguno para el viajero.

Juan Domingo Peron, 1944

La clase rural, sin distinción de categorías, unida en lo que tiene de común, debe organizarse para encarar con criterio sano la lucha por sus reivindicaciones, para no dejarse imponer la ley por burócratas que, defendiendo sus propias e injustificadas remuneraciones, y al amparo del desconocimiento de los intereses agrarios, hacen prevalecer las conveniencias políticas de la ciudad sobre las que verdaderamente son la esencia de la vida campesina.

Anales de la Sociedad Rural Argentina, 1946

Que el trabajo sea una actividad personal significa que no es, simplemente, una función mecánica, como la de un motor, ni un simple esfuerzo muscular como el del caballo, que arrastra el carruaje, sino un hecho de la inteligencia, de la voluntad, de la libertad, de la conciencia; un hecho que se eleva al orden ético. El principio del carácter personal del trabajo es título justificativo de los derechos del trabajador. (Discurso en la Convención Constituyente.)

Arturo Sampay, 1949

4.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA SEGUNDA POSGUERRA

Los Estados Unidos emergieron de la Segunda Guerra Mundial como la potencia dominante del escenario internacional. Para sostener esta hegemonía, proyectaron un marco institucional a fin de edificar un nuevo orden mundial caracterizado por rasgos eminentemente liberales. Este entramado económico debía construirse sobre bases económicas y financieras diferentes de las de los años anteriores, y en esa dirección los Estados Unidos habían establecido las normas del sistema monetario internacional impuestas en Bretton Woods. Los Estados representados en ese cónclave aspiraban a alcanzar una economía abierta en el marco de un sistema de comercio multilateral, con tipos de cambio fijos y convertibilidad de las monedas nacionales. Al mismo tiempo, los países europeos se enfrentaron a los problemas derivados de la reconstrucción de sus economías y a la perspectiva de restaurar un sistema multilateral de pagos.

En el transcurso de la guerra, el Reino Unido había perdido parte de sus activos extranjeros, por lo tanto, los bienes necesarios para la reconstrucción de su economía debían pagarse con sus exportaciones. En consecuencia, la pérdida del ingreso de capitales en concepto de utilidades ubicó a Gran Bretaña de manera diferente frente al comercio mundial, y la colocó en la necesidad de conseguir nuevos mercados para sus exportaciones. Sumado a esto, los Estados Unidos se habían convertido en el principal acreedor británico desde los años de la guerra, pero Gran Bretaña no sólo era deudora del país norteamericano, sino también de la mayoría de sus colonias y de otros países, como la Argentina, que exigían sus correspondientes reembolsos. Londres se vio obligada a negociar un crédito en Washington para hacer frente al desequilibrio de su balance de pagos. Las condiciones exigidas por los Estados Unidos para esta operación consistían en que Gran Bretaña debía restablecer la convertibilidad de la libra y se obligaba a cancelar los reembolsos en libras que aún estaban pendientes. Pero apenas declarada la convertibilidad diversos países cambiaron la moneda inglesa por oro y dólares, obligando a las autoridades británicas a suspenderla. Además, ante las dificultades que experimentaba su economía, el Reino Unido tuvo que devaluar su moneda en 1949, lo que afirmó la hegemonía del dólar.

Respecto de los problemas de balances de pagos de los países europeos, era necesaria una solución para la gran desarticulación que habían sufrido las relaciones comerciales en los años de la guerra. En 1947, los Estados Unidos presentaban un superávit de 9.400 millones de dólares mientras que el déficit europeo llegaba a los 9.600 millones de la misma moneda. Estas diferencias generaron disidencias y discusiones en torno al contenido y a los alcances de la organización del orden internacional. A pesar de estos desencuentros, tanto los Estados Unidos como los países europeos coincidieron en una serie de medidas económicas básicas que sirvieron de punto de partida para las negociaciones que establecerían más tarde el marco en que se desarrollaría el mundo de posguerra. De este modo, ambas posturas se pusieron de acuerdo en la defensa de un sistema de tipo de cambio fijo. Mediante este mecanismo, se evitaba utilizar el recurso de ajuste por deflación a través de un organismo internacional, el FMI, que se encargaba de otorgar créditos a los países deficitarios, si el problema de balance de pagos era reversible, o de autorizar una devaluación de la moneda si la misma

estaba sobrevaluada. Cada país debía aportar al FMI una cuota que se calculaba de acuerdo con su producto bruto y con su participación en el comercio mundial, y era la misma cuota la que determinaba el derecho a voto en el seno del FMI. Durante los primeros años, el régimen de cuotas dio origen a un sistema asimétrico de poderes disputado entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, en el que ambos países ejercían el derecho de veto, y años más tarde el lugar del Reino Unido fue ocupado por la Comunidad Económica Europea (CEE) (1).

Las restricciones impuestas por el FMI a la disponibilidad de reservas internacionales, tipos de cambio fijos y posibilidades de crédito restringidas, entraban en profunda contradicción con los abultados déficit comerciales que presentaba la mayor parte de los países europeos al finalizar la guerra. Los créditos otorgados directamente por el gobierno norteamericano a los países europeos, 12.000 millones entre 1945 y 1947, eran insuficientes para impulsar la reconstrucción de las economías europeas. La distancia insalvable entre el sistema normativo ideado en Bretton Woods y los grandes desequilibrios que presentaba la economía mundial al finalizar la guerra imposibilitaron la implementación de un acuerdo general hasta mediados de la década de 1950. El FMI quedó circunscripto, entonces, a las cuestiones de la restauración y reacomodamiento del comercio internacional, mientras que el financiamiento internacional quedó a cargo de otra institución surgida en los acuerdos de Bretton Woods, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este abandonó rápidamente el apoyo a la reconstrucción europea para dedicarse exclusivamente al financiamiento del desarrollo, razón por la cual cambió su denominación: se llamó, primero, "Banco Internacional de Reconstrucción y de Desarrollo" (BIRD), y luego, "Banco Mundial" (BM) (2).

En cuanto a los intentos por restablecer el comercio mundial, los Estados Unidos no cesaban de insistir sobre la organización del libre comercio, y en 1946, a través de la Carta del Atlántico, invitaron a veintitrés países para discutir en Génova sobre estas cuestiones. De este modo, en octubre de 1947 se logró la firma de un Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que involucraba alrededor de 50.000 productos junto a la reducción de las barreras arancelarias, que en realidad se correspondían más a los intereses norteamericanos que a las posibilidades de las economías europeas. Estas rebajas de aranceles constituyeron la primera etapa de la internacionalización de los flujos de bienes y capitales, y tendían a reducir el poder de intervención de los Estados.

Paralelamente, y en el plano político, las naciones aliadas durante la guerra fueron diseñando la estructura de un ámbito internacional que debía dar cabida a la mayoría de los países del planeta, generando las condiciones para el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, y para lograr la participación de la Unión Soviética en este organismo, el presidente

(1) MADDISON, ANGUS, *L'économie mondiale au 20e siècle*, Paris, 1989, págs. 69-71.

(2) DYSTER, B. y MEREDITH, D. (1990), págs. 164 y 165.

Roosevelt tuvo que negociar con Stalin, en la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, importantes acuerdos sobre áreas de influencia en Europa y Asia. Además, la derrota alemana creó en los países de Europa Central un vacío de poder, al mismo tiempo que los soviéticos afianzaban su influencia en Europa Oriental. En forma similar, la caída del imperio japonés dejó abierta la posibilidad del avance de procesos nacionalistas o revolucionarios en Asia Oriental.

Esta situación empujó al presidente norteamericano Harry S. Truman, que sucedió a Roosevelt, luego de su muerte, en 1945, a oponerse a la expansión de los intereses soviéticos o de sus aliados reales o potenciales, sentando las bases de la llamada política de "contención" del comunismo.

Junto a estas tensiones entre las dos grandes potencias, los Estados Unidos debieron enfrentar las dificultades que encontraba la reconstrucción europea. El viejo continente demandaba grandes cantidades de materias primas, maquinarias y bienes de consumo durables de los Estados Unidos, pero no disponía de productos de exportación ni divisas suficientes para financiar tales importaciones. Para detener, entonces, el temido expansionismo soviético, Europa debía recuperarse con rapidez y se hizo necesario elaborar un programa más eficaz. De esta manera, los objetivos económicos vinculados a la reconstrucción europea podían ensamblarse en la estrategia política mundial de los Estados Unidos y esto dio origen, en junio de 1947, al Plan Marshall.

Concebido estratégicamente como una política de contención a la expansión de la influencia soviética en Europa Oriental, este plan de reconstrucción apuntaba a la renovación de la infraestructura europea, al incremento de la producción, a la racionalización de la agricultura y de la industria, y a la creación de estructuras que propiciasen la estabilidad monetaria y financiera. Este proyecto de ayuda económica y financiera, a fin de lograr un rápido restablecimiento de la economía europea, dejó provisoriamente de lado los principios liberales de la economía internacional a favor de un programa amplio e intenso de reconstrucción económica. Según estas intenciones, al cabo de cuatro años la economía europea debía estar en condiciones de funcionar en forma autónoma y, de este modo, podría retornarse a una economía mundial con menores restricciones. Pero la ayuda norteamericana generó considerables déficit en las cuentas externas europeas y tuvieron que ser cubiertas con créditos a largo plazo —que, a la vez, fueron concedidos por el Banco Mundial— y donaciones de los Estados Unidos. Estos créditos ascendieron a más de 6.000 millones de dólares y las donaciones a casi 17.000 millones de la moneda estadounidense.

Año	Ayuda militar	Donaciones	Préstamos de largo plazo	Total	Porcentaje del total de las importaciones
1947	43	672	3.737	4.452	24
1948	254	2.866	1.213	4.333	22
1949	170	3.951	503	4.624	26
1950	463	2.775	180	3.418	19
1951	1.112	2.317	84	3.513	11
1952	2.151	1.453	453	4.057	9
1953	3.435	1.138	172	4.745	6
1954	2.313	1.018	105	3.436	5
1955	1.593	800	74	2.467	4
Total	11.534	16.990	6.521	35.045	13

Fuente: Gilles, Phillippe, *Crises et cycles économiques*, Paris, 1996.

Cuadro 4,1. Ayuda norteamericana a Europa Occidental (en millones de dólares).

En este contexto, los países europeos formaron un organismo de cooperación para elaborar el programa de la reconstrucción europea, y en julio de 1947 los dieciséis países que aceptaron el acuerdo sentaron las bases para normalizar un sistema cooperativo en Europa Occidental. Pocos meses después, en abril de 1948, en la Convención de París nació la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Esta entidad tuvo posteriormente un decisiva influencia en el desarrollo institucional del viejo continente constituyendo un eslabón fundamental en el proceso de unificación europea.

El Plan Marshall consistió esencialmente en apoyar la transferencia de mercancías, dado que del total de créditos y donaciones entre mediados de 1948 y mediados de 1952, más del 80 % correspondieron a este fin. La ayuda se hizo para beneficiar a todos los integrantes de la OECE, y los créditos se autorizaban conjuntamente en el marco de un organismo multilateral: la Unión Europea de Pagos (UEP), que a partir de la colaboración mutua organizó el sistema monetario del viejo continente. La UEP fue la base institucional y el elemento motor del plan norteamericano que perseguía la transformación de la estructura aún predominantemente bilateral de los pagos intraeuropeos en un sistema multilateral de compensación y crédito (3).

A pesar de las dificultades generadas por la inflación norteamericana luego de 1947, la pobre cosecha de ese mismo año y el aumento de los precios de las materias primas, el Plan Marshall produjo resultados favorables en la primera etapa de su implementación, entre 1948 y 1949. La producción industrial europea creció a un promedio del 30 % anual y hubo un gran avance en la reconstrucción de

(3) Bossuat, Gerard, *L'Europe Occidentale a l'heure américaine, 1945-1952*, Paris, 1992, págs. 268-276.

infraestructura. Guiado por la OECE, se inició un proceso de liberalización de los intercambios comerciales europeos. Se levantaron las restricciones para una gran cantidad de bienes, pero no de todos, lo cual impidió la liberalización total de ese comercio.

A su vez, el Plan Marshall fue decisivo en la división del mundo en dos bloques: los países que participaron del mismo conformaron el bloque occidental, mientras que aquellos que se sumaron a las economías centralmente planificadas de la Unión Soviética formaron parte del bloque oriental.

Dentro de este marco, la reforma monetaria que sentaba las bases para la reconstrucción de Alemania Occidental mediante el Plan Marshall fue el pretexto para que la Unión Soviética bloqueara a Berlín Occidental. A este hecho se asocia el comienzo de la Guerra Fría, cuya expresión política y estratégica fue el surgimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949 y cuya contrapartida militar fue el Pacto de Varsovia, firmado por los países del mundo socialista. Además, como la Unión Soviética no aceptó las propuestas del Plan Marshall, influyó en los países del Este europeo para que éstos también lo rechazaran, y para contrarrestarlo, los integrantes del bloque oriental constituyeron, en octubre de 1947, el Comecon, organismo para la cooperación económica de los países socialistas.

La Guerra Fría significó la división del mundo en dos bloques contrapuestos, el capitalista —liderado por los Estados Unidos— y el socialista —encabezado por la Unión Soviética—, y se caracterizó por el clima de tensión existente entre las superpotencias que llevó al mundo al borde de la guerra nuclear. Las características principales de la Guerra Fría, que tuvo distintas etapas, fueron: la carrera armamentista, la lucha ideológica y los enfrentamientos armados en diversas partes del mundo, ya sea a través de la participación directa de alguna de esas superpotencias (como en Vietnam) o por medio de terceros países (como en Corea) (4).

En realidad, las fuerzas profundas que alimentaron la Guerra Fría por parte de los Estados Unidos, conjugaron su gran capacidad industrial y financiera con la voluntad de construir en la mayor parte del planeta un sistema económico y político bajo la influencia de los valores del capitalismo. Por lo tanto, los Estados Unidos formularon una serie de acciones destinadas a contener la expansión

(4) Cf. Uno de los mejores análisis de la Guerra Fría se encuentra en el libro de FONTAINE, ANDRE, *Histoire de la guerre froide*, dos tomos, París, 1967.

soviética a nivel internacional. Estas iniciativas norteamericanas no tuvieron, inicialmente, una rápida respuesta de la Unión Soviética preocupada más por sus propias limitaciones de la inmediata posguerra. Pero la inquietud de STALIN aumentó cuando los Estados Unidos decidieron hacer de Alemania Occidental un ejemplo del capitalismo en las fronteras mismas de los dos sistemas económicos enfrentados, inyectando fuertes montos de capital a fines de los años '40. Esta presencia norteamericana era una amenaza para el mundo socialista porque alentaba a las fuerzas anticomunistas y articulaba el poderío estratégico y militar de los Estados Unidos en todo el continente europeo. La reacción soviética consistió en militarizar sus áreas de fronteras, en avanzar y consolidar espacios territoriales en Europa Oriental y en acelerar el proyecto de construcción de armas atómicas. Estos tres factores alimentaron la disputa entre las superpotencias a lo largo de toda la Guerra Fría (5).

Un proceso importante en este período fue el de la descolonización de los imperios coloniales aún subsistentes y el de la progresiva inserción en la economía y en la política mundiales de los que se llamarían desde entonces "países del Tercer Mundo". Desde la independencia de la India en 1947 a la de Argelia en 1962, por mencionar dos de los episodios más significativos de este proceso, que fueron en muchos casos cruentos, se produjo un cambio significativo en el mapa geopolítico del mundo. Es también en el Tercer Mundo donde acontecieron algunos de los sucesos más destacados de la Guerra Fría.

Sin embargo, estos países, salvo excepciones, como en el caso del sudeste asiático, no podrán remontar las precarias condiciones económicas con las que surgieron del mundo colonial y quedarán en la situación de países subdesarrollados. En cuanto a América Latina, los años de posguerra encontraron a las naciones del continente en pleno proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este requería, para su profundización, una mayor participación en el comercio mundial, con el propósito de adquirir los bienes de capital y materias primas indispensables a ese proceso y colocar sus exportaciones a fin de obtener las divisas necesarias para continuar importando. Pero la situación en esos años no fue favorable. A pesar de su demanda, los países latinoamericanos fueron excluidos del Plan Marshall y vieron decrecer su participación en la economía mundial, tanto por la caída de los términos de intercambio de sus productos como por su relativa marginación de las corrientes mundiales de comercio.

(5) SOMBRA SARAIVA, JOSE FLAVIO, "Dos gigantes e um condominio: da Guerra Fria à coexistência pacifica (1947-1968)", en SOMBRA SARAIVA, J. F., *Relações internacionais contemporâneas. Da construção do mundo liberal à globalização. De 1815 a nossos dias*, Brasilia, 1997, págs. 241-243.

Año	Porcentaje de exportaciones mundiales	Participación en el total de las exportaciones de América Latina			
	Total América Latina	Argentina	Brasil	México	Cuba
1946	13,5	25,5	21,2	6,9	11,6
1948	12,1	24,5	18,2	5,7	11,2
1950	10,7	18,4	21,2	8,3	10,4
1955	8,9	11,8	18,0	9,9	7,7

Fuente: BULMER-THOMAS, VICTOR, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, 1994.

Cuadro 4,2. Participación de América Latina en las exportaciones mundiales y regionales (en porcentaje) (1946-1955).

En Europa, por el contrario, se produjo una progresiva recuperación económica que generó algunas iniciativas favorables para conformar uniones aduaneras y de cooperación económica entre los países del viejo continente, aunque ya desde 1944 Bélgica, Holanda y Luxemburgo habían formado en ese sentido el Benelux. En la misma dirección, en marzo de 1948, Francia e Italia acordaron una unión aduanera con el nombre de Francital que funcionaría a partir de 1955, y en abril de 1951 se firmó el Tratado de París, entre Francia, Alemania Occidental, Italia y los Estados del Benelux, mediante el cual se creaba la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Por este acuerdo quedaban suspendidos todos los derechos de exportación e importación, las limitaciones cuantitativas, subvenciones y otras discriminaciones en relación con el carbón y el acero, y a partir de su vigencia aquellos países comenzaron a evaluar la posibilidad de extenderlo a otros sectores básicos de la economía (6).

Al mismo tiempo, la función de la OECE fue adquiriendo un importante papel en los años '50 al ir destrabando los obstáculos al comercio y a las barreras arancelarias en el ámbito de la UEP. El incremento de las transacciones posibilitó, entonces, el aumento de las compensaciones multilaterales en el interior de la UEP y esto permitió a los países de Europa Occidental elevar considerablemente sus reservas en dólares y oro. En realidad, la UEP fue sólo un organismo instrumental tendiente a la consecución gradual de un mecanismo multilateral para el comercio mundial, hasta que en agosto de 1955 se firmó el Acuerdo Monetario Europeo (AME) para regular la disolución de la UEP.

(6) BAIROCH, PAUL, *Histoire économique et sociale du monde du XVI siècle à nos jours. Victoires et déboires III*, París, 1997, págs. 123-125.

Año	EE.UU.	R. Unido	Francia	Alemania	Canadá	Japón	Argentina	Brasil
1945	1.646.690	331.347	101.189	194.682	83.832	98.711	67.042	62.487
1946	1.306.889	316.978	153.859	115.619	82.972	107.259	73.029	69.079
1947	1.287.205	312.260	166.740	129.836	86.644	115.807	81.136	71.521
1948	1.335.896	322.125	178.906	153.772	88.232	133.040	85.641	77.001
1949	1.341.076	334.135	203.237	179.159	90.151	141.932	84.478	81.945
1950	1.457.624	344.859	218.409	213.976	96.800	156.546	85.524	86.909
1951	1.601.107	355.153	231.862	235.011	102.292	176.054	88.866	91.059
1952	1.669.482	354.509	238.017	256.626	109.736	196.458	84.333	96.480
1953	1.731.641	368.450	244.887	279.256	114.863	210.934	88.866	101.126
1954	1.719.727	383.462	256.766	300.726	114.069	222.859	92.528	107.818
1955	1.816.591	397.402	271.508	336.848	124.722	242.022	99.125	115.720

Elaboración propia.

Fuente: MADDISON, ANGUS, *L'économie mondiale, 1820-1992. Analyse et statistiques*, París, 1995.

Cuadro 4,3. Niveles de producto bruto interno por países seleccionados (1945-1955) (en millones de dólares de 1990).

Otro rasgo, fundamental en la economía europea de la posguerra, fue el de la intervención del Estado en las cuestiones económicas y sociales, bajo el influjo de las ideas keynesianas, de manera que los gobiernos asumieron la función de garantizar las condiciones de reproducción del sistema capitalista asegurando niveles de empleo, demanda e inversión. La intervención se produjo a través de tres vías principales: las nacionalizaciones, la planificación y la creación de instituciones que establecerán el llamado "Estado de Bienestar", aunque en distintos grados según los países.

Las nacionalizaciones francesas (1944-1948) y las británicas (1945-1951) fueron las más importantes. En Gran Bretaña, se nacionalizaron el Banco de Inglaterra (en 1945), la aviación civil, las minas de carbón, las empresas de transportes y de energía eléctrica y la industria siderúrgica (aunque esta última volvió a privatizarse en 1953). En Francia, esta política abarcó el sector bancario y de seguros, los transportes aéreos, las empresas industriales y la energía eléctrica. La inversión pública aparecía como el elemento más importante de la modernización productiva, a través, sobre todo, de las empresas nacionalizadas. Por otro lado, el financiamiento del Estado beneficiaba ampliamente a las grandes sociedades privadas de los sectores de las industrias básicas, al tiempo que se brindaba un apoyo indirecto a la rentabilidad empresaria mediante subvenciones que permitían reducir las tarifas públicas y bajar los costos industriales.

Asimismo, a través del Plan Monnet, de modernización y equipamiento, y la creación de varios organismos oficiales, se inauguró en Francia la llamada "planificación indicativa", estableciendo las pautas del desarrollo económico francés por varias décadas. La puesta en marcha de la seguridad social para toda la población y de servicios de salud pública y asistencia familiar e infantil, y el aumento de las jubilaciones y de los salarios más bajos, fueron creando las instituciones del "Estado de Bienestar". Alemania, con su "economía social de mercado", que también implicó un amplio proceso de inversiones públicas; Italia,

a través de la acción de entes que ya existían antes de la guerra, como el Instituto por la Reconstrucción Industrial (IRI), y la creación de otros, como el Ente Nacional de Hidrocarburos (ENH), y la mayoría de los demás países europeos de economía capitalista (sobre todo Bélgica, Holanda, Austria y los países nórdicos) siguieron el mismo modelo. Estas políticas, que llevarían a una duplicación del gasto público entre los primeros tiempos de la posguerra y los años '70, completarán el proceso de reconstrucción e impulso de las economías de Europa Occidental, dando por resultado una notoria elevación del nivel de vida de la población de esos países (7).

Ello fue posible por la producción de una enorme y diversificada cantidad de bienes debido a nuevas técnicas y métodos más eficientes, que mediante estrategias publicitarias fueron puestos al alcance de los consumidores, aumentando progresivamente el consumo de la población.

De este modo, el incremento de la producción en los países occidentales alcanzó tasas de crecimiento anuales sin precedentes, de manera tal que los años transcurridos entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo en 1973 han sido considerados como los "treinta gloriosos años" del sistema capitalista internacional.

4.2. LA EVOLUCION POLITICA: EL PRIMER GOBIERNO (1946-1952)

Como vimos en el capítulo anterior, la aparición fulminante de PERON en la escena política argentina no fue producto del azar. Constituyó, más bien, la lógica consecuencia de un proceso que los viejos actores no estaban en condiciones de controlar y los nuevos supieron aprovechar. La antigua clase política no podía seguir gobernando un país que, por otra parte, había dejado de comprender. PERON advirtió lo que estaba en juego y tuvo que armar su propia fuerza política (8).

El nuevo presidente decidió asegurar su éxito electoral apoyándose en el respaldo mayoritario que le habían dado los sectores populares y, en particular, los trabajadores. Consideraba que su conducción debía desempeñar un rol central que impidiera la desarticulación y la polarización de las distintas fuerzas sociales. Por otra parte, el bloque político que lo acompañaba aún era frágil, y la oposición, pese al desconcierto de la derrota, mantenía su encono contra el candidato triunfante. En consecuencia, en mayo de 1946, PERON dispuso la disolución de los partidos que lo apoyaban y la organización de uno nuevo provisoriamente denominado "Partido Unico de la Revolución Nacional". Los radicales renovadores y los independientes se allanaron a la decisión, pero los laboristas la rechazaron intentando preservar su autonomía frente a su líder político. Sin embargo, los

(7) ASSELAIN, JEAN CHARLES, *Histoire économique du XXe siècle. La réouverture des économies nationales (1939-1980)*, Paris, 1995, págs. 91-99.

(8) Cf. RAPOPORT, M. (1998); PAGE, JOSEPH, *Perón*, dos tomos, Buenos Aires, 1984.

sindicalistas que integraban el laborismo debieron aceptar que el triunfo electoral se había debido, fundamentalmente, a la popularidad del candidato más que a su propia acción partidaria. Cuando se creó el Partido Peronista —en 1947—, los laboristas se incorporaron al mismo y, de hecho, disolvieron su propia agrupación facilitando el paso a la hegemonía del nuevo partido (9).

El control de la justicia se constituyó en otro objetivo del gobierno peronista. La Suprema Corte de Justicia constituía un baluarte opositor y era notoria la vinculación de sus miembros con el antiguo régimen conservador. Desde 1944, la Corte venía impugnando medidas de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Se negó a tomar juramento a los magistrados de los Tribunales de Trabajo creados en ese año y, a escasas semanas de las elecciones de 1946, declaró la inconstitucionalidad de las delegaciones regionales de la STP que para entonces se habían constituido, más allá de sus funciones específicas, en maquinarias electorales de PERON enfrentadas a las sólidas estructuras partidarias provinciales de la Unión Democrática. El flamante presidente de la Nación consideró que la justicia debía acompañar "el desenvolvimiento social" por lo que promovió el juicio político con la intención de remover a los jueces de la Corte.

El proyecto legislativo respectivo despertó la protesta de la oposición, de varias asociaciones profesionales y de los colegios de abogados. El propósito de adecuar la función de los jueces a la nueva realidad política se vio desnaturalizado por los métodos a los que se recurrió para su desplazamiento. El argumento jurídico para el enjuiciamiento era poco convincente, ya que se basaba en el cuestionamiento a la legitimidad otorgada por la Corte a los gobiernos de facto de 1930 y 1943, siendo los acusadores los usufructuarios de este último. El debate del juicio político duró diecisiete horas y culminó, en abril de 1947, con la destitución de cuatro de los miembros de la Corte y del procurador general de la Nación. Luego de este proceso se destituyeron a muchos otros jueces. El gobierno se aseguró, de esta manera, la lealtad política de la justicia (10).

El propósito de acentuar la centralización institucional del aparato gubernamental, en marcha desde la década del '30, volvió a afectar a las tradicionalmente frágiles autonomías provinciales. Durante las dos gestiones presidenciales (1946-1955), el gobierno peronista llevó adelante quince intervenciones federales, once de las cuales fueron por decreto. Corrientes, única provincia donde el peronismo perdió las elecciones, fue intervenida en setiembre de 1947. Las restantes intervenciones federales respondieron a la necesidad de neutralizar las pugnas que, en el interior de diversas provincias, enfrentaban a sectores del propio oficialismo. Recién en 1950, la regularización de las situaciones provinciales permitió el inicio de las reuniones anuales de gobernadores y una mayor coordinación de sus políticas con las del poder central.

(9) Cf. PAGE, J. (1984); SLODKY, JAVIER, *El Estado Justicialista*, Buenos Aires, 1988.

(10) SANTOS MARTINEZ, PEDRO, *La Nueva Argentina*, tomo I, Buenos Aires, 1988, págs. 32-34.

El Poder Ejecutivo tuvo menos problemas en convertirse en principal motor de la acción legislativa. El triunfo electoral de 1946 le permitió contar con una holgada mayoría de representantes en la Cámara de Diputados y con la totalidad de los miembros del Senado. En los dos primeros años, la mayoría peronista era heterogénea e inclusive con una división interna entre "políticos" y "gremialistas". Sin embargo, tales circunstancias no pusieron en peligro su predominio en el Congreso ([11]).

A partir de 1948, y particularmente desde 1951, la burocratización del Parlamento fue evidente. El Poder Ejecutivo acentuó su control sobre los representantes del pueblo. Desaparecían las iniciativas de los legisladores, y numerosos proyectos de ley eran elaborados o revisados en distintos ministerios, para luego ser presentados formalmente al cuerpo suscriptos por los diputados justicialistas. La lealtad incondicional a la conducción de PERON pasó a constituirse en el criterio operativo de los parlamentarios oficialistas ([12]).

La intensa actividad estatal desplegada en los primeros años contribuyó a superar la crisis de legitimidad política heredada del régimen conservador y forzó el entendimiento entre las distintas y antagónicas fuerzas sociales y económicas. El gobierno consideró que para legitimar el intervencionismo económico y social era necesaria la reforma de la Constitución liberal de 1853. En consecuencia, la culminación de esta fase intervencionista comenzó a plasmarse con la convocatoria a una Convención Nacional Reformadora.

La Convención deliberó durante casi dos meses, a principios de 1949, tras los comicios que consagraron a una aplastante mayoría de convencionales peronistas. Estos representantes y los del radicalismo fueron los únicos que participaron de la Convención, dado que los restantes partidos opositores decidieron abstenerse de participar en los comicios. La propuesta de eliminar los impedimentos que la Constitución de 1853 ponía a la reelección presidencial precipitó el retiro de los convencionales radicales. La imposición de la reelección presidencial, propósito inconfesado de PERON, resultó una reforma que acompañó a otras modificaciones sustanciales del espíritu y los objetivos de la Constitución del '53.

Las reformas aprobadas por la Convención Reformadora convalidaron las nuevas concepciones políticas, económicas y sociales acerca del Estado. En el terreno político, consagraron, no sin ambigüedades, a un Estado de características autoritarias que expandió sus potestades en desmedro de los derechos individuales y de la autonomía de los movimientos sociales. Por un lado, se constitucionalizaron principios de la jurisprudencia penal, como el de la aplicación de la ley más favorable al imputado, y recursos procesales, como el hábeas corpus,

(11) Cf. CIRIA, ALBERTO, "La Argentina dividida: peronistas y antiperonistas", en *Historia integral argentina. La Argentina de posguerra*, Buenos Aires, 1980.

(12) Cf. CIRIA, A. (1980).

a fin de garantizar los derechos humanos enumerados en la anterior Constitución; por otro, se aprobaron disposiciones claramente restrictivas de esos mismos derechos y preventivas de eventuales movilizaciones sociales que comprometieran el orden imperante.

En el campo social se perfiló un Estado de corte igualitarista. Los nuevos preceptos constitucionales impulsaban la redistribución de la riqueza en favor de los sectores asalariados, a quienes se les reconocía, asimismo, una importante gravitación en las empresas y en el propio Estado. Acorde con estos propósitos, se incorporaron cláusulas que establecían los derechos especiales del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Igualmente se regulaba el mercado de trabajo institucionalizando el conjunto de organismos y dispositivos sociales, sindicales, salariales, previsionales, etc., impulsados desde el Estado a partir de 1943. Pero, entre los "derechos sociales" se excluyó el derecho de huelga.

La nueva Constitución plasmó asimismo un Estado económicamente nacionalista e intervencionista en las esferas de la distribución, comercialización y servicios. El art. 40 consagró el monopolio estatal del comercio de importación y exportación, y la explotación de los servicios públicos, así como la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre sus recursos públicos. Otras cláusulas establecían la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. De hecho, se institucionalizaba una estatización en aquellos sectores de la producción vinculados a la defensa nacional o que, por sus necesidades de capital, eran inaccesibles al capital privado nacional ([13]).

Al ampliar las competencias y actividades estatales, la Constitución de 1949 expresó el núcleo del programa político del peronismo. Pero esta concreción coincidió con los límites del crecimiento económico y la crisis del sector externo. A partir de entonces, el intento de regular la expansión de las fuerzas sociales y encauzar sus conflictos dentro de un orden político estable comenzó a experimentar dificultades. Como respuesta, el gobierno acentuó sus rasgos autoritarios y tendió a la regimentación de la sociedad civil.

El control político buscó reducir la influencia de las fuerzas políticas y sociales opositoras. Con ello se incentivó la división entre peronistas y antiperonistas poniéndose en tensión la estabilidad política y la cohesión interna del sistema. Las medidas represivas e intimidatorias contra la oposición política se hicieron extensivas a los medios de comunicación. En 1951, el principal periódico opositor, *La Prensa*, vinculado a agencias noticiosas estadounidenses, fue expropiado y transformado en vocero de la CGT. El gobierno concentró los medios de comunicación e información para ejercer presión propagandística en favor del peronismo y la persona de PERON. Estas medidas de control político y la imposibilidad de derrotar electoralmente a PERON exarcerbaron a sectores de la oposición que orientaron sus expectativas en favor de un golpe militar.

(13) Cf. PAGE, J. (1984); SLODKY, J. (1988).

En la relación entre el gobierno peronista y los militares pueden distinguirse dos fases. Hasta 1949, dada la considerable influencia política de las Fuerzas Armadas, el gobierno trató de neutralizarlas políticamente intentando reavivar el sentido de profesionalismo y restaurando la disciplina. En parte lo consiguió mediante el aumento de las remuneraciones, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y otros beneficios sociales y con el decidido apoyo dado a la adquisición de armamentos y la construcción de nuevas instalaciones militares. Por otra parte, el ministro de Guerra y los oficiales superiores enfatizaron los valores tradicionales de obediencia y disciplina, logrando que dentro de la oficialidad no hubiera reacciones colectivas o uniformes ante las medidas del gobierno.

Pero la vinculación entre las autoridades y el ejército comenzó a agrietarse durante la crisis económica de 1949. Las divisiones políticas dentro del gobierno y los cambios en el gabinete coincidieron con las presiones militares que buscaban recortar el rol político de Eva Perón. Este había ido aumentando con la creación de la Fundación Eva Perón, pero sus propios discursos y posiciones políticas, en donde se acentuaban los rasgos sociales y populares del gobierno, habían convertido a Evita en un referente importante del peronismo, que gradualmente iba teniendo sus propios canales de adhesión ([14]). Por eso, si al principio gran parte de la oficialidad había cuestionado lo que interpretaban como "dudoso pasado" de Evita, ahora, el ministro de Guerra —apoyado por algunos oficiales en actividad y en retiro— cuestionaba su influencia política tanto dentro del gobierno como su accionar para movilizar los estratos más bajos contra las clases más altas. Perón se comprometió, vagamente, a limitar las actividades de su esposa al ámbito del bienestar social. Por otra parte, comenzó a replantear la relación del gobierno con las Fuerzas Armadas.

Si hasta entonces el gobierno había estimulado la relativa autonomía de las fuerzas militares, ahora se propuso eliminar la tradicional norma profesional de neutralidad política. Esto supuso "hacer esfuerzos para promover un sentimiento de identificación personal y afinidad ideológica con el presidente y su movimiento; también implicaba medidas que fortalecerían en los militares el sentido de reconocimiento personal y profesional, por el trato favorable que ellos mismos y sus instituciones habían recibido" ([15]).

Sin embargo, hacia 1950, la sensación de malestar adquirió proporciones significativas en algunos sectores de las Fuerzas Armadas. Varios factores contribuyeron a dicha situación y a la polarización entre los peronistas y la aún minoritaria oposición civil: el rechazo de sectores de la oficialidad a comprometerse con la politización promovida por el gobierno, la preparación de la reelección

(14) Navarro Gerassi, Marysa, *Evita*, Buenos Aires, 1981. Para analizar el rol de la mujer en la vida política argentina cf. Knecher, Lidia y Panaia, Marta, *La mitad del país. La mujer en la sociedad argentina*, Buenos Aires, 1994.

(15) Potash, Robert A., *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Buenos Aires, 1984, pág. 155.

de Perón, el alarmante propósito de designar a Evita como compañera de fórmula, el aumento de la vulnerabilidad de Perón a una oposición unificada, los conflictos gremiales y el descontento de los nacionalistas frente al acercamiento a los EE.UU. La acción propagandística de oficiales retirados y grupos civiles contra lo que consideraban el totalitarismo de Perón comenzó a encontrar eco entre algunos oficiales en actividad.

Dos grupos de oficiales rivalizaban para conducir un golpe militar. Uno de ellos era encabezado por el general Eduardo Lonardi, militar en actividad, perteneciente a una familia tradicional y nacionalista de Córdoba. El otro estaba guiado por el general (RE) Benjamín Menéndez, veterano golpista vinculado al conservadorismo. Ambos jefes no pudieron coordinar sus acciones debido a diferencias personales, tácticas y políticas. En este último aspecto, Lonardi consideraba que, tras derribar a Perón, era necesario preservar muchas de las medidas sociales peronistas. En cambio, Menéndez proponía una dictadura, la derogación de la reforma constitucional de 1949 y dejar sin efecto la mayor parte de la legislación peronista. Lonardi declinó la conducción del golpe, por lo que asumió el mando Menéndez, que contó con la colaboración de importantes figuras de los partidos políticos de la oposición ([16]).

El golpe se precipitó para anticiparse a la inminente reelección de Perón en los comicios de noviembre de 1951. Varias razones determinaron su fracaso: la renuncia de Evita a su candidatura, causa inmediata del descontento entre los militares; la planificación inadecuada y la ejecución deficiente del golpe. Iniciado el levantamiento en Campo de Mayo, el 28 de setiembre de 1951, fue rápidamente conjurado por oficiales leales y suboficiales de dicha guarnición. Junto a Menéndez se rindieron y fueron detenidos otros oficiales que, en el futuro, tendrían relevante actuación en el escenario político y militar: Alejandro A. Lanusse, Julio Alsogaray y Benjamín Menéndez (h), entre otros ([17]).

El Poder Ejecutivo aprovechó del golpe frustrado para extremar su política represiva en las esferas castrense y civil. Dispuso el estado de guerra interno, figura jurídica no autorizada por la Constitución, ratificada por el Congreso, convalidada por la Corte Suprema y vigente durante el resto del período peronista. Los conspiradores fueron juzgados sumariamente por el Consejo Superior de las FF.AA. que, si bien no aplicó penas de muerte, sancionó a los complotados con varios años de reclusión. Por otra parte, mediante leyes modificatorias de las disposiciones vigentes para el personal militar se buscó depurar los cuadros superiores de jefes antiperonistas. Hacia fines de 1951, Perón tenía un firme control de la institución militar, pero nada garantizaba que las hostilidades de los cientos de oficiales destituidos y de los que permanecían en actividad estaban definitivamente aplacadas.

(16) Potash, R. (1984), págs. 182-184.

(17) Como señala Horowicz, algunos de estos militares, como Lanusse, Sánchez de Bustamante y López Aufranc, fueron responsables del retorno de Perón, dos décadas más tarde: Horowicz, Alejandro, *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires, 1985.

No obstante, el camino al ejercicio de un nuevo período presidencial quedó expedito para PERON. Las elecciones nacionales del 11 de noviembre de 1951 significaron una rotunda victoria peronista; la fórmula oficialista, PERON-QUIJANO, casi duplicó los votos del binomio radical opositor, BALBIN-FRONDIZI. Durante la campaña electoral a los candidatos opositores les estuvo vedado el acceso a los medios de comunicación. Por otra parte, la división política del país se acentuó y, a la luz de los hechos militares recientes, los opositores fueron acusados de potenciales subversivos. De todos modos, una mayoría incuestionable otorgó a PERON un mandato acorde con sus pretensiones e hizo desaparecer en la oposición toda esperanza de derrotarlo por la vía electoral.

Un hecho novedoso contribuyó al éxito electoral peronista. Impulsada por EVA PERON, en 1947 una ley otorgó la posibilidad de voto a las mujeres, universalizando efectivamente el derecho al sufragio. La demora en aplicar esta disposición fue aprovechada por EVITA para organizar el Partido Peronista Femenino y reforzar el apoyo a PERON en las elecciones presidenciales de 1951. De hecho, el primer magistrado obtuvo un mayor apoyo entre las mujeres que entre los hombres. Por otra parte, por primera vez en la historia argentina, seis mujeres fueron elegidas para el Senado y veintiuna para la Cámara de Diputados, todas ellas peronistas ([18]).

4.3. EL MOVIMIENTO OBRERO Y LOS PARTIDOS POLITICOS

4.3.1. El movimiento obrero

El crecimiento del sindicalismo vivió su momento más dinámico durante el gobierno peronista. Si desde la Secretaría de Trabajo y Previsión PERON tuvo éxito en el estímulo a la creación de nuevos sindicatos, careció, en este momento inicial, del necesario respaldo político para contrarrestar la resistencia patronal al desarrollo de la sindicalización de los trabajadores. Una vez en el gobierno, el peronismo estimuló el papel económico y político del movimiento obrero, la extensión de la vasta red de organizaciones sindicales y el alto grado de movilización de los trabajadores provocando un notable incremento de la tasa de sindicalización después de 1945 ([19]).

El período en el que se verificó la afiliación más intensa fue el comprendido entre 1947 y 1948. La sindicalización sin precedentes de los trabajadores urbanos y la febril actividad organizacional de los sindicatos, auspiciada por el gobierno, se tradujeron en una expansión impresionante del movimiento obrero organizado. Las afiliaciones masivas modificaron notablemente el tamaño de los sindicatos que, antes de 1943, constituían pequeñas organizaciones de menos de 15.000 miembros.

(18) POTASH, R. (1984), pág. 197.

(19) DOYON, LOUISE, "Crecimiento sindical bajo el peronismo", en TORRE, JUAN CARLOS (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, 1988, pág. 173.

También se produjo un cambio en la composición interna del movimiento sindical. Ya en 1948 los trabajadores industriales habían desplazado a los del sector terciario como grupo predominante. Sólo después de 1950 los estatales lograron un nivel similar de organización, pero, en este caso, ello se debió a la obligatoriedad de afiliación que se impuso a los empleados del Estado.

La masiva sindicalización de la clase obrera después de 1946 respondió a varios factores. En primer lugar, al aporte del Estado, que creó un marco institucional hasta entonces inexistente en las relaciones laborales. Luego, al dinamismo de los sindicatos durante el período comprendido entre 1946 y 1948, cuando dichas organizaciones disfrutaron de mayor autonomía con respecto al Estado. Finalmente, a la capacidad organizativa de los líderes sindicales y al alto grado de movilización obrera. Entre aquéllos se destacaron ex dirigentes socialistas y sindicalistas que secundaron la política laboral oficial ocupando cargos clave en la CGT y en los sindicatos dominantes.

La estructura del sindicalismo respondió al modelo organizativo desarrollado con anterioridad a la llegada de PERON al poder. A partir de 1946, el Estado le proveyó respaldo político y legal, y, de manera más decisiva, intervino en la implementación de un sindicato único por actividad bloqueando la formación de agrupaciones rivales. La dominación del movimiento obrero por organizaciones únicas por industria —que reunían a los trabajadores ocupados en los sectores clave de la economía— garantizó una estructura sindical con alto grado de cohesión y de homogeneidad. El alineamiento alrededor de una confederación nacional (la CGT) reforzó esos aspectos y distinguió al movimiento obrero argentino del correspondiente a los restantes países latinoamericanos.

Una característica innovadora con respecto al modelo organizativo preexistente fue el desarrollo de las comisiones internas. Insertadas en las plantas, bajo control sindical, dichas comisiones aseguraron importantes beneficios tanto al obrero como al sindicato. Garantizaban la aplicación efectiva de la legislación laboral y de los convenios colectivos y negociaban con los patrones las demandas de los trabajadores. Si bien carecieron de cobertura legal y los patrones se opusieron a su implementación, "su amplia difusión puede ser vista como uno de los logros más importantes del movimiento obrero después de 1945" ([20]).

La estructura de poder del movimiento sindical era muy centralizada. La relativa autonomía que tenían las seccionales locales en el pasado fue progresivamente anulada por los sindicatos nacionales mediante el control de los fondos, distribuidos desde las oficinas centrales, y aplicando el poder de intervención. Los sindicatos nacionales, a su vez, terminaron controlados por la CGT, con lo que se extremó la centralización del poder a nivel nacional. En consecuencia, la unidad del movimiento obrero se mantuvo a costa de la autonomía de sus organizaciones sindicales. También se modificó el rol de la CGT. Si hasta 1943 la central obrera

(20) DOYON, LOUISE, "La organización del movimiento sindical", en TORRE, JUAN CARLOS (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, 1988, pág. 192.

se había limitado a coordinar la política de sus entidades miembro, bajo el régimen peronista asumió la función de mediadora entre los sindicatos y el Estado. Gradualmente, a medida que cayó bajo el control estatal, "aquella función fue sustituyéndose, pero nunca eliminada, por un nuevo y más represivo rol: el de ejecutar las políticas gubernamentales en el movimiento sindical" (21).

La cúpula de la CGT experimentó varios cambios en los primeros años del gobierno peronista. En noviembre de 1946, su secretario general renunció para hacerse cargo de la banca de diputado nacional obtenida como candidato del Partido Laborista. A despecho de los propósitos de PERON, en su reemplazo fue elegido el dirigente telefónico LUIS GAY, presidente del disuelto Partido Laborista, que aspiraba a conservar la autonomía del gremialismo frente al gobierno. Su gestión fue breve —no alcanzó a durar tres meses— y, luego de una maniobra de PERON, fue reemplazado en febrero de 1947 por AURELIO HERNANDEZ, quien estaba dispuesto a vincular estrechamente al gremialismo con el gobierno. En diciembre de 1947, resistido por sus propios pares, HERNANDEZ renunció, y fue sustituido por el sanjuanino JOSE ESPEJO, militante de escasa trayectoria en el gremio de la alimentación. La gestión de ESPEJO sería la más prolongada y se caracterizó por la identificación de la central obrera con la doctrina y el accionar del gobierno.

Sin embargo, la relación entre el movimiento sindical y el régimen peronista no estuvo exenta de matices y contradicciones. La progresiva subordinación del sindicalismo a las necesidades políticas del régimen se debió a que los dirigentes sindicales entendieron que su alianza con el peronismo era la única alternativa realista abierta al movimiento sindical. Por otro lado, la participación política y social del movimiento sindical dentro del Estado justicialista no sólo puso límites a las políticas del régimen, sino que constituyó un mecanismo correctivo de dichas políticas.

Las conquistas obreras después de la elección de PERON como presidente superaron sustancialmente a las obtenidas por los trabajadores en el período precedente. Los beneficios logrados durante 1944-1945 sólo favorecieron a los gremios que ya estaban organizados y a un limitado número de trabajadores de los sectores que aún no lo estaban. Después de 1945, las conquistas alcanzaron a la totalidad de la mano de obra urbana. Los nuevos acuerdos reglamentaban las condiciones de trabajo, otorgaban mejoras sociales y concedían grandes aumentos salariales. Estas nuevas conquistas fueron, fundamentalmente, producto de los conflictos laborales que entre 1946 y 1948 involucraron a grandes contingentes de la clase obrera.

En este activismo de los trabajadores tuvieron un papel relevante los dirigentes sindicales. Las mayores huelgas fueron declaradas y conducidas por dichos dirigentes. Durante este período, los sindicatos estaban más capacitados para organizar a la mayoría de los trabajadores, y las asambleas sindicales alcanzaron una dinámica participación en las decisiones de los gremios.

(21) DOYON, L., "La organización..." (1988), pág. 199.

4,3,2. Los partidos políticos

El Partido Peronista se constituyó cuando PERON se encontraba en el ejercicio de su primer mandato presidencial. Su creación respondió a la necesidad de superar las rencillas internas entre los componentes del frente que lo respaldó en las elecciones presidenciales. Fundado en diciembre de 1947, su jefatura fue ejercida por el propio PERON. A diferencia de la mayoría de los partidos políticos argentinos, formados en prolongados períodos de oposición, el peronismo se organizó para mantener el poder.

En la concepción de PERON el peronismo más que un "partido", en el sentido tradicional de la palabra, era un "movimiento" revolucionario. En tanto estaba destinado a superar a los "viejos" partidos y a estructurar una escena política novedosa, reproducía la concepción "movimientista" del nacionalismo popular yrigoyenista. Pero, entre esta concepción y su práctica política surgió una tensión. Por un lado, el peronismo aspiraba a involucrar a la totalidad de los argentinos tras las banderas de una "Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana". Por otro, "la constante identificación del movimiento peronista con la nación no era fácilmente conciliable con el normal funcionamiento de un sistema pluralista de partidos" (22).

La conducción personalista de PERON no impidió que el movimiento peronista presentara una complejidad y una diversidad internas muy pronunciadas. Así albergó en sus márgenes franjas ideológicas de izquierda y de derecha. Debió afrontar constantes disputas internas y experimentar una crisis permanente, lo que llevó a su conducción a implementar una política interna de verticalidad. De hecho, los sindicatos asumieron muchas de las funciones políticas del peronismo, y PERON gobernó casi prescindiendo de su partido. Por otra parte, las masas lo apoyaban electoralmente a él, y no al Partido Peronista.

PERON no sólo organizó en forma política a sus fuerzas, sino que desarrolló los aspectos doctrinarios. Fundamentó el justicialismo en el cristianismo y el humanismo propios de la tradición de la civilización occidental. Por un lado, integró aspectos de diferentes ideologías políticas —fascismo, comunismo, socialismo, anarquismo—, y por otro, procuró aplicarlas en un movimiento policlasista. Legitimó las reformas sociales y planteó la justicia social como núcleo de la doctrina. El objetivo era lograr la armonía de intereses entre el individuo y la sociedad en el marco de lo que se denominaba la "Comunidad Organizada". Este modelo, superador del capitalismo y del comunismo, suponía la planificación para ordenar el capitalismo y la humanización de las condiciones de vida y trabajo de los asalariados (23).

(22) BUCHRUCKER, CRISTIAN, *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, 1987, pág. 336.

(23) GODIO, JULIO, *El movimiento obrero argentino, 1943-1955*, Buenos Aires, 1990, págs. 196 y 197.

Los partidos políticos que, integrados en la Unión Democrática, enfrentaron a PERON en las elecciones presidenciales de 1946 ignoraron las profundas transformaciones que se estaban produciendo en el país. Lejos estuvieron de entender las reformas sociales que impulsaba PERON para dar una mayor participación a los trabajadores en la vida económica y política nacional. Por el contrario, caracterizaron al peronismo como una amenaza para las instituciones demoliberales por su tendencia básicamente "fascista". En consecuencia, no terminaron de aceptar la derrota electoral de febrero de 1946, lo que constituyó un elemento decisivo para analizar la oposición política al gobierno de PERON (24).

La conducción alvearista-unionista de la UCR, que había articulado el frente opositor, debió afrontar las consecuencias de la derrota electoral. El sector representado por el Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR) —originado a mediados de la década del '30 para actualizar al radicalismo y enfrentar a la conducción conservadora de ALVEAR— consideró que la UCR ya no interpretaba políticamente a la sociedad e impulsó el desplazamiento de aquella conducción. La pugna entre unionistas e intransigentes comenzó a definirse en 1948 cuando estos últimos ganaron el control del partido.

Los intransigentes incorporaron a la plataforma partidaria principios que consideraban esenciales para la renovación del radicalismo. Planteaban la nacionalización de los servicios públicos, la reforma agraria y una revisión sustancial de la política de radicación de capitales extranjeros. De esta manera, pretendían la recuperación del radicalismo como movimiento popular. Afirmaban un sesgo izquierdista y se presentaban como [illegible] avanzada frente a las reformas promovidas por el peronismo, a las que consideraban insuficientes.

Durante el período peronista, el radicalismo se mantuvo dividido en tres tendencias que competían para hegemonizar al partido. El MIR, en el que sobresalían LEBENSOHN, BALBIN y FRONDIZI, proponía una táctica superadora del peronismo y denunciaba los abusos del gobierno (25). El "unionismo", desplazado de la conducción partidaria, proponía un abierto enfrentamiento con el gobierno peronista, apelando a las Fuerzas Armadas para que derrocaran a PERON, y predicaba, en el seno del partido, la abstención electoral. Completaba el cuadro el radicalismo cordobés, encabezado por SABATTINI, que terminó adhiriendo a las posiciones del unionismo.

El Partido Socialista fue uno de los más enconados adversarios del peronismo. Después de cuarenta años de presencia en el Parlamento, los socialistas no pudieron obtener bancas. Por otra parte, perdieron ascendiente en el gremialismo y siguieron alejados de las masas obreras. Fueron defensores acérrimos de las instituciones demoliberales y, en defensa de la Constitución de 1853, se abstuvieron de concurrir a los comicios para elegir convencionales constituyentes e invitaron al pueblo a no votar o a hacerlo en blanco.

(24) CIRIA, A. (1980), pág. 114.

(25) Cf. GARCIA SEBASTIANI, MARCELA, "Radicales *vs.* peronistas en las elecciones presidenciales de 1951: Balbín, Lebensohn y el comité de la UCR de la provincia de Buenos Aires", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 18, segundo semestre de 1999.

En cuanto a los conservadores, víctimas de las críticas verbales que prodigaban PERON y EVITA a la oligarquía, se sintieron agraviados por los desbordes populares que estimulaba el peronismo. Las modificaciones políticas y sociales introducidas por el gobierno bastaron para hacer recrudecer sus afanes golpistas. Muchos de sus dirigentes conspiraron junto a aquellos líderes radicales y socialistas que compartían la censura liberal al gobierno.

El Partido Comunista, tras el fracaso de la Unión Democrática, modificó su táctica frente al peronismo. Pasó a "apoyar lo positivo y criticar lo negativo" del nuevo gobierno. Cambió la caracterización de PERON: el presidente dejó de ser "fascista" para transformarse en populista. Su férrea organización le permitió sobrellevar el *status* legalizado que le otorgó el gobierno, pero que incluyó clausuras a sus periódicos, detenciones y torturas a sus militantes, así como el hostigamiento de la policía y de los servicios de informaciones. Al igual que los socialistas, dejaron de tener influencia en el gremialismo y entre los trabajadores. Su participación electoral se mantuvo estable en el período y su mejor *performance* recogió el 3 % de los sufragios.

4.4. LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

4.4.1. Las organizaciones empresariales

Durante la campaña previa a las elecciones presidenciales de 1946, la UIA apoyó un Manifiesto del Comercio y la Industria contra el gobierno publicado en los principales periódicos y contribuyó a la campaña electoral de la Unión Democrática, mediante un aporte que superaba el medio millón de dólares. A raíz de este hecho y argumentando su falta de representatividad, el gobierno de FARRELL dispuso, en mayo de 1946, la intervención de la entidad. En las elecciones internas de abril de 1946, algunos industriales, impulsados por el empresario MIGUEL MIRANDA —que el mes anterior había sido nombrado presidente del Banco Central—, habían formado una lista que apoyaba a PERON, pero los opositores del presidente recientemente elegido obtuvieron la victoria. Recién cuando el gobierno militar intervino la institución, la antigua dirigencia industrial inició un oportunista acercamiento al gobierno, aunque sin adherir íntimamente a la política peronista.

Por su parte, MIRANDA y ROLANDO LAGOMARSINO fundaron la Asociación Argentina para la Industria y el Comercio (AAPIC) para cooperar con el nuevo gobierno (26).

(26) SCHVARZER, J. (1991), págs. 89-99.

MIRANDA era un industrial de laminados de hojalata, y LAGOMARSINO, fabricante de sombreros. Emergentes de un empresariado nacional impresionado por el liderazgo del coronel PERON y las oportunidades que se abrían por la expansión del mercado interno, no lograron arrastrar tras de sí a la mayoría de ese mismo empresariado. MIRANDA fue recompensado por PERON, que lo nombró presidente del Consejo Económico y Social en carácter de ministro-secretario de Estado. En tales condiciones, hasta su renuncia, en 1949, fue considerado el "zar" de la economía argentina, más importante aún que el ministro de Hacienda y los otros funcionarios del área de Economía ([27]).

A su vez, la antigua dirigencia de la UIA y los socios de la entidad, bajo las distintas intervenciones, siguieron operando en busca de reconocimiento por parte del gobierno, para lo cual no desdeñaron prodigar elogios a la administración peronista. No obstante, en agosto de 1953, el Poder Ejecutivo decretó la liquidación de la UIA y transfirió su patrimonio a la Escuela Industrial de la Nación ([28]).

Las relaciones entre la Sociedad Rural Argentina y el gobierno peronista fueron también difíciles. Tras el triunfo electoral de PERON, la entidad ruralista renovó sus autoridades en un oportuno intento por restablecer sus relaciones con el nuevo presidente. Por otro lado, era la primera vez, desde su creación, que sus dirigentes no tenían participación directa en el gobierno y si bien la entidad ruralista no resultó intervenida, en 1947 el predio donde se desarrollaban sus tradicionales exposiciones fue confiscado con fines militares. Este hecho añadió un nuevo motivo de irritación a la dirigencia de la SRA, cuyas quejas se multiplicaban frente a la fijación de precios no remunerativos a sus productos por parte del IAPI, la expropiación de tierras y el congelamiento de los arrendamientos, medida esta última que volvió a prorrogarse. La SRA formuló un balance poco alentador de los primeros años de gobierno: la reducción del área sembrada, la contracción de la producción, el abandono de las explotaciones y la liquidación de los establecimientos eran —para esta institución— manifestaciones de la descapitalización progresiva de la empresa agropecuaria.

En 1946, se quejaba por los salarios de los trabajadores: "El deseo que comparte nuestra entidad de hacer llegar la justicia social al campo —decía la SRA—, no puede traducirse en asegurar el sustento permanente del personal de cosecha para todo el año". Y en 1947, porque las leyes de expropiación dictadas en diversas provincias constituían "un ataque profundo e injusto a la propiedad de la tierra que no se ajustan a los principios básicos de nuestro ordenamiento constitucional y jurídico..." ([29]).

En 1949, manifestaba, todavía: "La incertidumbre existente respecto de los precios que en definitiva regirán a la producción, así como el aumento desmesurado de los impuestos a la tierra, tanto en el orden nacional como provincial, agregado a los numerosos casos de expropiación, total o parcial (...) han creado un ambiente nada propicio (...) a la expansión o intensificación del negocio de producción de carnes" ([30]).

(27) REIN, RAANAN, *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*, Buenos Aires, 1998, págs. 43-51.

(28) SCHVARZER, J. (1991), págs. 101-113.

(29) Cf. CUNEO, DARDO, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, 1967.

Sólo después de la crisis económica que afectó particularmente al agro, entre 1949 y 1952, la política peronista hacia el sector iba a cambiar y, con ella, por lo menos en lo formal, la actitud de los sectores rurales.

4,4,2. El Estado y la sociedad civil

El Estado justicialista surgió para solucionar la crisis de la hegemonía oligárquica. Debió solventar el vacío de poder generado por la incapacidad de los grupos tradicionales —ligados al modelo agroexportador— para imponer sus intereses como proyecto de toda la sociedad y la de los grupos emergentes que sin representación política y en posición subordinada carecían de fuerza para presentar los suyos. Para ello, el nuevo Estado asentó su estrategia en la movilización política y social de los trabajadores incorporándolos al sistema político, ampliando su participación e integrándolos a nuevas formas de consumo.

El Estado amplió su autonomía relativa respecto de las clases y grupos sociales. No sólo medió en las relaciones entre los trabajadores y las organizaciones patronales, legitimando, en ocasiones, reivindicaciones laborales o conteniéndolas, aunque debiera pasar por encima de los sindicatos o imponer a éstos soluciones no queridas. También asumió una función reguladora de las necesidades de los sectores empresarios. La concepción y el accionar del gobierno justicialista contrastaba con los de sus predecesores, que expresaban con su desempeño un tipo de Estado cautivo de las clases dominantes tradicionales.

Ensanchó, asimismo, el espacio para el desarrollo industrial y para la emergencia de nuevos sectores, medianos y pequeños, del empresariado fabril. Sin embargo, en la práctica no se concretó la alianza entre la clase obrera y la burguesía industrial nacional bajo el control del Estado, como pretendía el nuevo gobierno. Si bien tanto el sector industrial emergente como el tradicional se beneficiaron en parte con la política económica implementada, ambos resistieron o rechazaron la actividad sindical y los costos de las políticas salarial y de bienestar social impulsadas por el gobierno. En consecuencia, el Estado y sus organismos se transformaron en intérpretes de sectores sociales antagónicos, arbitrando sus conflictos y conduciendo el proceso de industrialización en lugar de los mismos empresarios y del mercado.

(30) *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, enero de 1949; CUNEO, D. (1967).

La industrialización promovida por el Estado justicialista se diferenció de la controlada por la oligarquía. En contraste con el carácter excluyente de esta última, el primer gobierno peronista amplió el mercado interno mediante una fuerte redistribución del ingreso en favor de los asalariados, en función de tres elementos que existían antes de la llegada al poder del peronismo y que contribuyeron a hacerla viable en ese momento. En primer lugar, la creciente dicotomía entre la expansión del mercado interno y el nivel de consumo de las masas. En segundo término, la ausencia de leyes laborales que garantizasen mejores condiciones de vida y de trabajo. Finalmente, el grado importante de intervención del Estado en la economía con la consiguiente ampliación del aparato burocrático, que acrecentó su papel no sólo político, sino también social (31). Factores que Perón percibió, y constituyeron la base de su accionar político, y a los que agregó la "sindicalización por arriba" del movimiento obrero.

Pero esta política terminó respondiendo en mayor medida, en los primeros años del gobierno, a las necesidades creadas por la alianza con los trabajadores que a los requerimientos económicos de una acumulación capitalista dirigida a ampliar la base productiva, condicionando objetivamente el modelo de desarrollo. La crisis, que se extiende a partir de 1949, pondrá en tela de juicio la viabilidad de ese modelo, determinando la adopción de un cambio de rumbo en diversos aspectos de la política económica y social.

El fortalecimiento del Estado, basado en una acumulación de capitales orientada hacia el mercado interno y sin recurrir, hasta los últimos años, al capital extranjero, le permitió también al gobierno sostener una política internacional con mayores márgenes de autonomía frente a las grandes potencias; al tiempo que lo conducía a alentar un cierto liderazgo en el continente latinoamericano, que reforzaba su presencia frente a la sociedad civil pese a las presiones que venían del exterior y a la imagen distorsionada que solía atribuírsele.

Por último, la relativa autonomía del Estado tuvo que ver con las características que asumió el sistema político. Sin necesidad de legitimación, puesto que ésta se hallaba avalada por una amplia mayoría electoral, especialmente a partir de 1951, el gobierno tuvo actitudes autoritarias frente a la oposición política explicables, aunque no justificables, por el hecho de que el peronismo, desde su origen, se reivindicaba a sí mismo más como un movimiento social policlasista que como un partido político, lo que lo llevaba a minimizar la existencia de otras opciones ideológicas y partidarias y a ocupar todo el espacio político. También tuvo que ver en esta circunstancia la exacerbación de la lucha política y la influencia de factores internacionales en los comienzos del peronismo. Son los aspectos políticos, más que los económicos, los que producirán finalmente la caída del gobierno, en 1955, y llevarán, en revancha, al intento de suprimir al peronismo como fuerza política por casi veinte años, reforzando así una antinomia que repercutió negativamente en la vida pública argentina.

(31) Rapoport, M. (1998), pág. 61.

4.5. POBLACION, POLITICA SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA

4.5.1. Población y migraciones

El cuarto Censo Nacional de Población, realizado en 1947, registró una población de casi 16 millones de habitantes. El censo posterior, en 1960, elevó el número a poco más de 20 millones. La tasa de crecimiento intercensal fue del 17,2 ‰ y era notoriamente inferior a la del anterior período (1914-1947), que fue del 23,5 ‰. Se constataba una clara desaceleración del crecimiento poblacional.

Este hecho se debió al descenso de las tasas de crecimiento vegetativo y migratorio. La primera se vio afectada por la aceleración del descenso secular de la tasa bruta de natalidad, sobre todo a partir de 1950, y por el estancamiento de la tasa bruta de mortalidad. Por su parte, la tasa de crecimiento migratorio, en descenso desde 1930, sólo experimentó un leve repunte entre 1947 y 1952 (32). En estos años ingresaron nuevos inmigrantes europeos que dejaron un saldo aproximado de 476.000 inmigrantes, fundamentalmente italianos y, en menor medida, españoles. A diferencia de lo acontecido durante el período de la inmigración masiva, el impacto de esta nueva inmigración no fue significativo, dado el caudal de la población nativa.

La cantidad de extranjeros en 1947 alcanzaba al 15 % del total de habitantes, cifra que descendió al 13 % en 1960. Como fenómeno novedoso comenzó a destacarse la presencia de inmigrantes de países limítrofes, radicados en un principio en las provincias vecinas a sus países de origen, y sumándose luego a las corrientes internas de nativos hacia el Gran Buenos Aires.

Durante el período se acentuó la concentración urbana y la disminución de la población rural. En 1947, el 62,2 % de la población estaba radicado en ciudades (aproximadamente 9,9 millones de personas), y en 1960, la población urbana alcanzaba al 72 % (algo más de 14,4 millones de personas). La tasa de crecimiento anual intercensal de la población urbana fue de 28,4 ‰, mientras la de la rural resultó negativa (-5,6 ‰). El Gran Buenos Aires pasó de concentrar el 29,4 % de la población en 1947, a concentrar el 33,6 % en 1960; con más de 4,7 millones de habitantes en 1947 y más de 6,7 millones en 1960, reunía casi la mitad de la población urbana total del país.

El flujo migratorio interno constituyó, durante esta etapa, el factor fundamental de la concentración urbana. Originarios de las áreas rurales de la región pampeana y, en menor medida, de las regiones Noroeste y Nordeste, los migrantes nativos se dirigieron hacia diversas aglomeraciones urbanas para finalmente orientarse —en algo así como un 68 %— hacia el Gran Buenos Aires (33).

(32) Torrado, Susana, *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Buenos Aires, 1992, pág. 73.

(33) Torrado, S. (1992), pág. 86.

De igual manera aumentó el número de centros urbanos de tamaño intermedio (entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes). En 1947, se relevaron quince ciudades con estas características, y en 1960, veintitrés. Absorbían el 24,2 y el 26,2 % de la población urbana total, respectivamente. Este incremento se debió, sobre todo, a las aglomeraciones urbanas de Córdoba y Rosario.

El crecimiento urbano del Gran Buenos Aires estuvo asociado a la expansión de la actividad económica urbana, en general, y de la industria, en particular. Una de sus consecuencias fue la acentuación del proceso de radicación en las zonas suburbanas iniciado en las primeras décadas del siglo. Si hasta 1940 los protagonistas de este proceso fueron miembros de la segunda generación de inmigrantes, en este período el protagonismo estuvo a cargo de los nuevos migrantes internos. En tanto parte de la fuerza de trabajo urbano, los migrantes de menores ingresos impulsaron la radicación en esas zonas bajo dos formas: el desarrollo de "barrios de loteo" económicos y el asentamiento en villas de emergencia. La primera de estas alternativas permitió la difusión de la pequeña propiedad suburbana. En cuanto a la segunda, la política oficial no la obstaculizó y en varias oportunidades se abrieron líneas de crédito y se construyeron conjuntos residenciales dirigidos específicamente a sus habitantes ([34]).

El cambio de gestión del transporte urbano también favoreció ese proceso. La nacionalización de los ferrocarriles implicó un drástico cambio en la política de tarifas, que se mantuvieron bajas en relación con el aumento del costo de vida. Esta política permitió que los trabajadores de menores ingresos tuvieran mayor accesibilidad a las tierras periféricas del Gran Buenos Aires. Por otra parte, la disolución de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires dio lugar a una difusión masiva del "colectivo". Se incrementó el número de viajes y se formó una red de colectivos que penetró en los intersticios de la periferia simultáneamente con el fraccionamiento de loteos económicos ([35]).

La disminución de la Población Económicamente Activa (PEA) fue uno de los rasgos singulares denotados por los censos de 1947 y 1960. Cálculos efectuados sobre las anteriores mediciones (1895 y 1914) habían establecido tasas refinadas de actividad —relacionan la PEA con la población total de 14 años y más— superiores al 60 %. En 1947, dicha tasa descendió al 57 % y en 1960, volvió a caer al 53 %. Este descenso, generalizado en casi todas las regiones del país, tuvo su mayor intensidad en el Gran Buenos Aires. A propósito de esta pérdida, LINDENBOIM destacó que "en la inmediata posguerra se amplió de manera significativa (entre los asalariados) el universo de quienes se retiraban de la actividad para acogerse a la jubilación" ([36]).

(34) TORRES, HORACIO A., "Cambios en la estructura socio-espacial de Buenos Aires a partir de 1940", en JORRAT, J. y SAUTU, R., *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1992, págs. 160 y 161.

(35) TORRES, H. (1992), pág. 169.

(36) Cf. LINDENBOIM, JAVIER, "Empleo y redistribución de la población en la Argentina: de la posguerra a los años '80", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 5, segundo semestre de 1993.

Lo más significativo del período intercensal, en lo relativo a la participación sectorial, es el aporte del empleo industrial al aumento de la PEA. En efecto, la industria generó el 40 % del crecimiento intercensal. Sin embargo, en números absolutos, el empleo industrial que había duplicado sus efectivos entre 1935 y la finalización de la Segunda Guerra Mundial, no repitió el mismo comportamiento. Por su parte, los servicios aportaron el 24 % del crecimiento intercensal, y la construcción, el 20 %. El agro fue el único sector que experimentó un crecimiento negativo debido a la profunda recomposición de su perfil productivo y ocupacional.

4,5,2. Política social y condiciones de vida

La política social del peronismo contribuyó decisivamente a su arraigo entre los sectores populares, en general, y la clase obrera, en particular. En su concepción, la justicia social significaba la redistribución del ingreso en favor de los sectores más desposeídos e implicaba mucho más que el incremento de los salarios nominales. Así la derivación de flujos de ingreso en beneficio de dichos sectores también se efectivizó a través de diversos "gastos sociales": una vasta legislación laboral que incluía indemnizaciones, vacaciones pagas, disposiciones sobre horarios de trabajo, etc.; un conjunto de instituciones benéficas, como la Fundación Eva Perón, destinadas a atender determinadas carencias sociales; la ampliación del acceso a la vivienda propia, y la elevación general de la dotación sanitaria y educativa ([37]).

Del análisis de la política de ingresos puede concluirse que, pese a las discrepancias entre los distintos autores, los salarios reales experimentaron un apreciable crecimiento. Particularmente, se vieron favorecidos los asalariados urbanos incluidos en los regímenes de convenciones colectivas de trabajo. En el mismo sentido, operó la política estatal de subsidios a los alimentos, de tarifas de los servicios públicos, de congelamiento de los alquileres urbanos, etc. De esta manera, la participación de los asalariados en el ingreso nacional creció hasta 1949-1950, y luego de una caída hacia 1951, tendió a ascender y luego estabilizarse hasta 1955, como veremos más adelante.

Una contribución al mejoramiento de la calidad de vida de vastos sectores sociales, que por alcanzar cierta edad dejaban de trabajar, fue la generalización del sistema de jubilación. Las cajas de jubilaciones, que contaban con 300.000 afiliados en 1944, pasaron a cubrir a 3.500.000, cinco años después ([38]). Además, en 1948, de acuerdo con la ley 13.478, se estableció un fondo especial para pensionar a toda persona de escasos recursos, mayor de sesenta años, no amparada por ningún sistema de jubilación.

(37) MALGESINI, GRACIELA y ALVAREZ, NORBERTO, *Políticas económicas. El Estado y la economía, 1930-1955 (II)*, Buenos Aires, 1983, pág. 14.

(38) GAMBINI, HUGO, *El primer gobierno peronista*, Buenos Aires, 1971.

La atención a los sectores socialmente más desprotegidos estuvo, en particular, a cargo de la fundación creada y presidida por EVA PERON, en 1948, financiada por el Estado y por donaciones de trabajadores y empresarios, aunque estas últimas no siempre voluntarias, ya que dieron lugar a conflictos con algunas empresas, que llevaron incluso a su cierre (39).

La asistencia social desarrollada por la Fundación abarcó diversos aspectos. Por un lado, se atendió a las necesidades individuales mediante la distribución, personal o colectiva, de indumentaria, textos escolares y elementos para el hogar. Por otro, se crearon distintas instituciones, como hogares para la atención y orientación de mujeres y niños abandonados. La asistencia a la niñez —considerada por el peronismo como "la única privilegiada"— y a la juventud en general adquirió especial significación. Con este fin se crearon comedores escolares y hogares-escuela, y se organizaron competencias deportivas, como los Campeonatos Infantiles Evita, que reunían anualmente a 100.000 niños para la práctica de fútbol y otros deportes, y constituyeron elementos importantes para reforzar la popularidad del gobierno.

La Fundación creó la Escuela de Enfermeras (1950), orientada a la especialización en la atención médica y social, mientras que, para el cuidado de los ancianos, se crearon varios hogares en Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán (40). Si bien a través de su Fundación, EVITA canalizó el afecto de los "descamisados" y construyó un vehículo poderoso de propaganda política, la ayuda social prestada contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida de sectores postergados de la población.

El problema de la vivienda fue uno de los legados ingratos que heredó el gobierno peronista. Los resultados del Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda de 1943, efectuado en sesenta ciudades del país, mostraron que el hacinamiento era uno de los más graves problemas de índole social y moral. Proyectando dichos resultados a la totalidad del país, se estimaba que 400.000 familias vivían en hogares donde cuatro y más personas ocupaban una sola habitación; mientras que otras 800.000 familias constituían casos de dos y más personas viviendo en una habitación.

A juicio de los estudiosos del Instituto Alejandro Bunge, ese grave estado de cosas se debía, en gran parte, "a la imprevisión y desidia de la acción oficial", a quien competía, en forma preponderante, la solución del problema. Por otro lado, un informe de la Comisión Asesora para la Vivienda Popular, creada por el Poder Ejecutivo en setiembre de 1943, estimaba que la solución del problema requería la construcción de 650.000 casas (41). Con posterioridad, el Censo Nacional de Población de 1947 ratificó que el déficit de viviendas alcanzaba a una cifra similar.

(39) MANSON, ENRIQUE, *Argentina en el mundo. Economía y sociedad (1946-1955)*, Buenos Aires, 1997, págs. 5 y 6.

(40) MARTINEZ, P. S. (1988), tomo I, págs. 91-114.

(41) Instituto Alejandro E. Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales, *Soluciones argentinas a los problemas económicos y sociales del presente*, Buenos Aires, 1945, págs. 189-196.

En consecuencia, la necesidad de resolver este problema se transformó en un objetivo social prioritario para la gestión de las autoridades que asumieron en 1946.

Un instrumento importante para la política de viviendas del peronismo fue la nacionalización del Banco Central. A juicio del gobierno, la acción estatal debía estimular y promover la construcción de la vivienda propia mediante el crédito bancario y el ahorro, por lo que el control de los depósitos bancarios puso en manos del Estado una considerable masa de recursos para canalizarlos en favor del crédito hipotecario. En este sentido, el Banco Central facilitó gran parte de esos recursos al Banco Hipotecario Nacional que no sólo hizo más fluido el otorgamiento de préstamos hipotecarios, sino que rebajó los intereses. En la misma dirección se destacaron organismos gubernamentales, como el Instituto Nacional de Previsión Social, numerosos sindicatos y asociaciones de distinto tipo que encararon la construcción de conjuntos residenciales, e incluso complejos vacacionales, como el de Chapadmalal, aprovechando el establecimiento de las vacaciones pagas y el turismo sindical. El resultado fue un incremento de la demanda crediticia y de la construcción de viviendas, pudiendo estimarse que durante el período se edificaron más de 300.000. La política de viviendas fue una de las realizaciones más significativas del gobierno peronista (42).

Esa política favoreció claramente a los sectores populares. La difusión de la pequeña propiedad suburbana en el Gran Buenos Aires y en ciudades del interior, así como la construcción de monobloques en la Capital Federal y en las provincias, benefició a la población de menores ingresos pertenecientes, en general, a asalariados de clases media, media baja y baja. De todos modos, durante el período también proliferaron los asentamientos en "villas de emergencia" que recreaban las condiciones de vida de los antiguos conventillos y de la "Villa Desocupación" que, como señalamos, había crecido acompañando a la crisis de 1930. Sin embargo, para los "villeros" de entonces la permanencia en las villas era considerada transitoria, como un lugar de paso que, dadas las expectativas favorables que generaba la situación socioeconómica del país, precedía a la adquisición de una vivienda confortable (43).

La política de salud constituyó otro capítulo especial de la gestión peronista. En este aspecto, la atención sanitaria tuvo su principal inspirador en el primer ministro de Salud Pública de PERON, RAMON CARRILLO, Premio Nacional de Ciencias de 1937. Este funcionario planteó como eje de su accionar al frente del Ministerio, la prevención sanitaria. En pocos años la infraestructura hospitalaria creció logrando la duplicación del número de camas entre 1946 y 1951, construyéndose veintiún

(42) MARTINEZ, P. S. (1988), págs. 129-132.

(43) RATIER, HUGO, *Villeros y villas miseria*, Buenos Aires, 1975, págs. 33-37.

hospitales con capacidad aproximada de 22.000 camas. Entre estas construcciones se destacan los policlínicos de Avellaneda (1951) y Lanús (1952). La gestión de CARRILLO promovió la creación, entre otros, de los institutos de Cirugía Toráxica y Tuberculosis y de Hemoterapia, y la modernización de establecimientos y centros hospitalarios regionales. La lucha contra las enfermedades endémicas fue un objetivo principal; por ejemplo, logró erradicarse el paludismo. Los sindicatos complementaron la acción estatal, porque favorecidos por el apoyo crediticio del sistema bancario oficial, los ferroviarios construyeron su propio policlínico, al igual que los bancarios (en 1950), los obreros de la industria del vidrio (en 1952) y los de Obras Sanitarias ([44]).

Los recursos destinados a la educación también crecieron, especialmente a través de la construcción de escuelas primarias y secundarias. Por otra parte, hubo un énfasis especial en la enseñanza técnica de los oficios y artes manuales a los trabajadores, para lo cual se crearon escuelas-fábrica, escuelas de medio turno, escuelas de capacitación obrera para adultos y escuelas de capacitación profesional para mujeres. En este último nivel, la estructuración de un sistema de enseñanza adecuado a las necesidades de los sectores laborales culminó con la creación de la Universidad Obrera Nacional (actual Universidad Tecnológica Nacional) con facultades regionales que priorizaban una enseñanza técnica acorde con los respectivos lugares de localización. Asimismo, se construyeron edificios para las facultades de Odontología, Medicina y Derecho.

Esta política amplió el grado de inclusión de los sectores sociales a la capacitación. La matrícula primaria se incrementó un 34 % entre 1945 y 1955, mientras que la secundaria lo hizo en un 134 %, destacándose el crecimiento de la matrícula en las escuelas industriales, que alcanzó un 220 %. En este nivel, comenzó a manifestarse la presencia de alumnos de origen obrero o de baja clase media. Por su parte, la matrícula universitaria se triplicó sin que se produjera una democratización tan intensa como en el nivel medio ([45]). En el ámbito universitario, en noviembre de 1949 se decretó la eliminación de los aranceles atendiendo, según el Poder Ejecutivo, a la función social del Estado en amparo de la enseñanza universitaria.

La contrapartida a estos hechos se reflejó en el cercenamiento de la autonomía de las universidades, no sólo porque éstas habían sido baluartes de la oposición en la época de ascenso del peronismo, lo que llevó hacia principios de 1947 a que más de un millar de profesores fueran cesanteados por motivos ideológicos, sino porque PERON aspiraba a integrar todos los niveles de educación en un sistema único bajo el control directo del Estado. Esta tendencia se profundizó luego de 1950, cuando ARMANDO MENDEZ SAN MARTIN ocupó la cartera de Educación, y las escuelas se transformaron en herramientas difusoras y laudatorias de la obra del

(44) MANSON, E. (1997), págs. 9 y 10.

(45) TEDESCO, JUAN C., "La educación argentina entre 1930 y 1955", *en Historia integral argentina*, tomo 6, «Civiles y militares: las diez presidencias», Buenos Aires, 1980, págs. 113-137.

gobierno mediante la lectura obligatoria de textos que apuntaban al adoctrinamiento político de los niños y jóvenes. Esta literatura "peronista" proporcionaba una visión en la cual la sociedad estaba por encima del individuo, ubicándose al Estado en el centro de las transformaciones sociales y convirtiendo progresivamente al sistema educativo oficial en un engranaje de la maquinaria propagandística del gobierno. Por ejemplo, luego de la muerte de EVA PERON, en 1952, su autobiografía, *La razón de mi vida*, fue declarada por ley del Congreso libro de texto obligatorio para todos los niveles de educación ([46]).

En síntesis, aunque la noción acerca de la responsabilidad del Estado en la resolución de los problemas sociales no era desconocida por algunos gobiernos anteriores, la concreción de la misma a escala hasta entonces desconocida, generalizándola hasta abarcar vastos sectores populares, singularizó la gestión de la administración peronista. Es indudable que la política social, ampliamente publicitada, así como el manejo de los resortes del Estado a nivel educativo y el dominio de los medios de información, proporcionaron al gobierno grandes réditos políticos y un nivel de adhesión popular significativo, pero también es cierto que nunca el Estado se había mostrado tan decidido a mejorar las condiciones sociales y económicas de los sectores populares en general y de los trabajadores, en particular.

4.6. LA POLITICA ECONOMICA PERONISTA

4.6.1. Los debates historiográficos

La política económica de los primeros gobiernos peronistas fue objeto de muchas controversias. Los principales debates que se generaron al respecto en la literatura económica y política, pueden sintetizarse en torno a dos grandes cuestiones: una en relación con los contenidos de esa política y su repercusión en el desarrollo económico y social argentino; otra vinculada a su consistencia o coherencia a lo largo de esos gobiernos. Lo primero tiene que ver con las características del modelo de sustitución de importaciones, las formas de su implementación, a través de la utilización de diferentes instrumentos de política económica, y la evaluación de sus resultados. Lo segundo, con la prevalencia de ideas económicas directrices o, por el contrario, de conductas más bien pragmáticas a lo largo de todo el período, y con el reconocimiento o no de etapas de política económica marcadamente diferentes en relación con los cambios producidos en la coyuntura nacional e internacional.

(46) PLOTKIN, MARIANO, *Mañana es San Perón*, Buenos Aires, 1993, págs. 157-165 y 176-180.

En lo que se refiere a la primera cuestión, las posiciones se hallan bastante polarizadas. En un extremo están aquellos que piensan que el peronismo siguió en lo económico un rumbo equivocado porque, luego de la experiencia intervencionista obligada de los años '30 y del período de la Segunda Guerra Mundial, debía haberse retornado paulatinamente a las políticas liberales anteriores a la crisis, que constituían la base del desarrollo económico agroexportador. A ese error estratégico se le sumaba una conducta económica que discriminaba al sector agropecuario, transfiriendo parte de sus ingresos hacia la industria, sin tener en cuenta que la base del crecimiento argentino reposaba en aquel sector. Dentro de esa línea de pensamiento se critican también inconsistencias en materia de conducción de la política económica, que provocaron irracionalidades o ineficiencias en el gasto público y en la distribución del ingreso, desmembraron el sistema bancario y las finanzas públicas y provocaron un intervencionismo excesivo del Estado, que incorporó incluso bajo su control actividades empresarias. Esas políticas llevaron a situaciones críticas en la balanza de pagos y a procesos inflacionarios.

Por otro lado, están los que sostienen que el camino seguido era inevitable. Pero en este caso las opiniones se encuentran divididas: se concuerda en que los gobiernos peronistas habrían continuado con mayor conciencia que sus antecesores el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) iniciado en los años '30. Sin embargo, para algunos ese proceso se habría hecho en forma insuficiente o deficiente, al no desarrollarse armónicamente el conjunto de los sectores productivos y, en particular, las industrias de base, falencia que impidió un crecimiento autosostenido y trabó la acumulación de capitales y el pasaje a una etapa superior de la ISI. Se trataba de un industrialismo expansivo y, al mismo tiempo, limitado, porque tendió a mantener la estructura productiva industrial tal cual estaba sin cuestionar su nivel de eficiencia ni de competitividad. Esto se produjo también por estimular la proliferación de empresas con un tamaño demasiado reducido, no incentivar el desarrollo de la exportación de productos industriales, o no recurrir al capital externo, que podría haber brindado una mayor base tecnológica y financiera. Para otros autores, se hizo, sin embargo, todo lo posible, impulsando un proceso al estilo de otros similares que se habían dado en países con un mayor nivel de desarrollo, con la originalidad de implementar también una política social hasta entonces inédita en la historia argentina y de reducir la dependencia argentina del exterior con el rescate de la deuda externa, a pesar de un contexto condicionado por circunstancias locales e internacionales que jugaron en un sentido adverso.

En cuanto a la identificación de una estrategia de largo plazo o a la demarcación de etapas, también podemos encontrar divergencias. Por un lado, están aquellos que sostienen que no hubo tal estrategia y que el peronismo se manejó en forma pragmática, pudiendo señalarse claramente dos etapas: la primera de "nacionalismo autárquico", "estatismo" y "redistribución de ingreso", y la segunda de retorno a la "ortodoxia económica", "apertura hacia el mundo" y abandono de la "tercera posición" y del énfasis en las políticas sociales. Por otro, los que argumentan que aunque no hubiera una estrategia clara y sea posible señalar líneas de demarcación entre las distintas etapas, cuyo punto de inflexión estuvo

constituido por la crisis de 1949-1952, se continuaron, por lo general, más de lo que se cree, ciertos lineamientos políticos y económicos que fueron adaptándose a las circunstancias cambiantes.

En general, no existen desacuerdos entre las distintas corrientes de opinión sobre el reconocimiento de que el "primer peronismo" dejó una huella profunda en el comportamiento económico de la Argentina; sin embargo, antes de comenzar un análisis de lo que pasó en el período, es preciso adelantar ciertas hipótesis de trabajo previas, basadas en hechos que fuimos señalando en capítulos anteriores.

Desde sus orígenes, la economía argentina había encontrado en el sector agropecuario y en el comercio exterior las principales fuentes de su dinámica. Este perfil productivo alcanzó su máxima expresión bajo el modelo agroexportador, mostrando luego de la primera década del siglo XX síntomas inequívocos de un progresivo agotamiento. La plena ocupación de las tierras, las características estructurales del sector agropecuario y el peso creciente del consumo interno, entre otros factores, limitaban la oferta de exportaciones, mientras las transformaciones internas en las economías de los principales socios comerciales desnudaban crecientes problemas en la demanda. Los cambios económicos y sociales internos producidos a partir de la Primera Guerra Mundial habían generado una complejidad cada vez mayor, que desarticulaba los preceptos simples de política económica con que se había gobernado el país hasta 1930 sin que pudieran ser reemplazados por la formulación orgánica de un nuevo proyecto integral.

A este panorama se le agregaba una renovación del pensamiento económico, que debía mucho al keynesianismo. El papel de la demanda efectiva y de la intervención del Estado cobraban una nueva dimensión teórica, la cual se proyectaba inconteniblemente hacia el terreno práctico presentándose como una alternativa más eficaz que los postulados liberales, que cargaban con el descrédito de la —hasta entonces— crisis más profunda en la historia del capitalismo.

En este contexto, el peronismo se convirtió, en sus políticas económicas, en el catalizador de las nuevas concepciones teóricas y de los experimentos "heréticos" que habían comenzado a realizarse desde 1933 sin estar articulados en una propuesta integral. Las diferencias del peronismo frente a las experiencias del pasado inmediato no consistían tanto, según su discurso original, en el carácter innovador de las medidas implementadas y de los instrumentos utilizados, como en su fusión en un proyecto más definido, cuyo objetivo proclamado no era la mera adaptación a los cambios mundiales, sino el rediseño del perfil productivo y socioeconómico del país. Los errores o fracasos del modelo resultaron de una inadecuación de ese discurso a sus resultados prácticos, especialmente en lo que se refiere a los cambios tecnológicos y productivos.

El discurso económico peronista se apoyaba en cuatro columnas que rompían con las concepciones tradicionales del pasado, aunque no se contraponían con las nuevas ideas económicas que comenzaban a imponerse en gran parte del mundo: se trataba de la importancia del mercado interno, del nacionalismo económico, del estatismo y del papel central de la industrialización. La implementación de esa estrategia se valió de un conjunto de instrumentos e instituciones heredadas de las gestiones de los tres lustros anteriores, que fueron complementadas con

nuevos organismos destinados a cumplir su función en el marco de los lineamientos de la política económica. Así, el Estado cobró una creciente importancia como regulador de la economía y proveedor de bienes y servicios.

Pero el cambio más significativo no resultó tanto de la ampliación del aparato estatal o del intervencionismo económico, de la industrialización dirigida hacia el mercado interno o del carácter más o menos semicerrado de la economía, que de una u otra forma continuaron tendencias u orientaciones que venían de los gobiernos conservadores; sino de la aplicación de políticas sociales que provocaron una fuerte redistribución de ingresos en el marco de una estructura productiva trabajo-intensiva, basada en una creciente dotación de trabajadores en la industria y en otras actividades, con un poder adquisitivo más elevado y mejores posibilidades de salida de la misma producción industrial.

Este proyecto, que se sustentaba en el fortalecimiento de los sectores sindicales y en una alianza política y social entre éstos y un sector del empresariado nacional, encontrará sus límites en problemas internos originados en la forma de funcionamiento y la capacidad de acumulación del propio modelo económico, así como en los cambios en la coyuntura política y económica, nacional e internacional, y conocerá cambios y reformulaciones, especialmente desde la crisis de los años '50. Allí aparecerán conductas más ortodoxas, que procurarán solucionar los problemas creados en la balanza de pagos, el nivel de precios y las trabas en la acumulación de capitales, dando mayores concesiones al sector agropecuario, procurando incrementar la productividad y abriendo el país al capital extranjero, aunque sin abandonar del todo los objetivos políticos reformistas ni industrialistas. La caída de Perón no se debió, sin embargo, "a factores económicos", sino a las contradicciones engendradas por una espiral contradictoria de sucesos políticos (47). El desmantelamiento del modelo económico sobre el cual se basó el peronismo tardaría muchos años más en realizarse.

4,6,2. La evolución macroeconómica

La coyuntura macroeconómica del período reconoce tres etapas bastante diferenciadas, con características distintivas. Las cifras de incremento del PBI, por ejemplo, arrojan un promedio para todo el período del 3,6 %, pero reconocen fluctuaciones de gran amplitud. En los primeros años, el crecimiento fue veloz, alcanzando un pico del 11,1 % en 1947, que se encadenaba con el 8,9 % logrado en el año anterior. Al crecimiento del 5,5 % en 1948 le siguió un período de turbulencias, que se inició en 1949 con un descenso del producto del 1,3 %,

(47) Cortes Conde, Roberto, *Progreso y declinación de la economía argentina*, Buenos Aires, 1998, pág. 65.

seguido por oscilaciones que reconocieron su peor momento en 1952, cuando se verificó una profunda recesión, con una caída del producto del 6,6 %. Pero a partir de 1953, se observó una inflexión de la coyuntura, con tres años consecutivos de crecimiento de entre el 4 y el 5,5 %.

Analizando los agregados de la oferta y la demanda, podemos ver que, inicialmente, la política económica instrumentada por el gobierno y la particular coyuntura de la inmediata posguerra se combinaron para provocar una breve pero intensa etapa de auge entre 1945 y 1948, en la que esos agregados crecieron en forma acelerada. La producción, por ejemplo, se elevó en casi un 30 %; el consumo, que entre 1930-1934 y 1946 se había expandido un 55 %, se incrementó en un 18,5 % entre 1946 y 1949. La inversión, deprimida durante la guerra, prácticamente se duplicó entre 1945 y 1948. Esta desproporción en las tasas de crecimiento entre la oferta y la demanda globales influía en el notable incremento de las importaciones, que casi se cuadruplicaron en el mismo lapso.

Año	PBI	PBI, porcentaje de crecimiento	Consumo	Inversión
1946	50.035	8,9	37.698	11.007
1947	55.600	11,1	42.451	17.470
1948	58.679	5,5	44.505	17.464
1949	57.888	-1,3	44.660	14.667
1950	58.599	1,2	45.466	14.735
1951	60.423	3,1	46.000	15.530
1952	56.411	-6,6	43.811	13.448
1953	59.499	5,4	44.649	13.143
1954	62.072	4,4	46.525	14.325
1955	64.661	4,2	49.794	15.427
Prom. 1946-1955		3,6		

Fuente: CEPAL (1958).

Cuadro 4,4. Oferta y demanda globales (en millones de pesos de 1950).

El aumento de la demanda se debía a dos fuentes de estímulo diferentes. En primer lugar, jugaba un papel de importancia la política salarial, uno de cuyos principales objetivos era producir una redistribución progresiva del ingreso. La nueva legislación produjo un alza de los salarios reales, motivo por el cual la demanda de bienes de consumo creció notablemente. Pero además, las facilidades crediticias, los subsidios y la auspiciosa coyuntura internacional impulsaron la inversión en la industria. Sobre este sector se hizo sentir también una segunda fuente de estímulos: durante la guerra, la posibilidad de importar bienes de capital se había reducido hasta la mínima expresión, disminuyendo de manera sensible la inversión. Cuando aquélla finalizó y los mercados comenzaron a normalizarse,

la descapitalización de los años previos se convirtió en una demanda efectiva de maquinarias importadas, que disparó de modo coyuntural la tasa de inversión y las compras en el exterior a niveles excepcionalmente altos ([48]).

Otro factor expansivo fue la creciente participación del Estado, tanto en el consumo como en la inversión, que se vio fortalecida adicionalmente por el proceso de nacionalización de los servicios públicos. Dado que la recaudación no aumentó en forma proporcional, se fue produciendo un creciente déficit fiscal, que, al financiarse con emisión de moneda, actuaba de manera prociclica, evitando que la expansión del sector privado se atemperara por falta de circulante.

El veloz crecimiento de los componentes de la demanda agregada generaba un incremento de las importaciones, ya que la mayor parte de los bienes de capital y un amplio conjunto de bienes de consumo no se producían de manera local. Sin embargo, en la inmediata posguerra los precios internacionales de los productos agropecuarios se encontraban en niveles particularmente elevados y la Argentina había logrado acumular reservas y créditos a su favor durante la contienda. De allí que las exportaciones fueran suficientes para financiar las mayores compras externas y se dispusiese de las divisas necesarias, evitando trastornos en la balanza de pagos.

Los indicadores muestran que esta etapa de auge encontró su techo hacia 1948, para dejar paso a una breve depresión, que fue el prólogo de tres años de virtual estancamiento. Esta fase depresiva del ciclo económico respondía a causas complejas y provocó un profundo replanteo de la política económica, que cristalizó en los lineamientos del Plan de Estabilización, a partir de 1952. Tanto las causas de la crisis como los esfuerzos para superarla serán analizados en profundidad más adelante. Desde el punto de vista cuantitativo, corresponde señalar la contracción del consumo y la inversión, aunque esta última recuperó sus niveles anteriores mucho más rápidamente, preparando el terreno para un nuevo período de crecimiento que se inició hacia 1953. Recién en este nuevo contexto pudo revitalizarse el consumo.

La evolución del sector externo reviste especial interés para el análisis de esta crisis. Así como la coyuntura internacional favorable había permitido inicialmente financiar la creciente demanda de importaciones, el derrumbe de los precios agropecuarios provocó un acentuado deterioro de los términos del intercambio, al que se le sumaron catástrofes naturales como la gran sequía de 1951-1952. Por otra parte, las reservas habían disminuido sensiblemente, por lo que, al hacerse presente un importante déficit en la balanza comercial, no pudo sostenerse la expansión de la demanda ni los lineamientos de la política cambiaria, que trataba de evitar devaluaciones para mejorar la relación de precios internos del sector industrial frente al agropecuario, como llave del crecimiento.

La crisis puso de manifiesto las débiles bases de sustentación de la expansión previa. El sector industrial dependía de la importación de bienes de capital y de una gran cantidad de insumos. Al estimularse fundamentalmente la producción de

(48) LLACH, L. y GERCHUNOFF, P. (1998), pág. 203.

bienes de consumo, la industrialización ensanchaba las bases de esa dependencia. Mientras tanto, las condiciones de la producción agropecuaria, que arrastraba un prolongado estancamiento, no se habían modificado y, por el contrario, la política económica tendía a promover la industria en detrimento del sector rural. Pero dada la ausencia de exportaciones industriales, dicho sector era el único capaz de proveer las divisas necesarias para equilibrar las cuentas externas. En coyunturas favorables, como la de 1945-1948, esta problemática quedaba opacada, pero cuando los precios agropecuarios descendieron, pasó a ocupar un primer plano e hizo tomar conciencia de la necesidad de un desarrollo sectorial más equilibrado.

Esa concepción se plasmó con el plan de ajuste efectuado en 1952, con el cual se proponía una relación de precios internos no tan desfavorables al campo, un estímulo a las exportaciones tradicionales y un mayor equilibrio en las cuentas públicas. Si bien los efectos pudieron no haber respondido por completo a las expectativas (sobre todo en la respuesta de las exportaciones), logró superarse la depresión y la economía retomó la senda del crecimiento, aunque con tasas inferiores a las de la primera etapa.

Resulta interesante observar que, desde el punto de vista de los agregados macroeconómicos más generales (y veremos luego que otros indicadores son concordantes con éstos), la última etapa del gobierno peronista estuvo lejos de constituir un caos económico como habitualmente se cree. Tanto la oferta como la demanda se encontraban en expansión, sin que esto provocara un nuevo estallido inflacionario significativo, aun cuando pueda hablarse de un ligero recalentamiento. El comercio exterior se mantenía dentro de un relativo equilibrio y el gobierno acompañaba el curso expansivo con un aumento del déficit, pero sin que éste se elevara a niveles exorbitantes. Por eso, es probable que la idea de asociar la caída del peronismo a una crisis económica sin precedentes se encuentre anclada en la prédica política posterior de quienes apuntaron a justificar el golpe de Estado que derrocó a PERON.

No obstante, aunque la economía no se encontraba hacia 1955 en una situación crítica existía un conjunto de tensiones estructurales de largo plazo que ponían límites precisos a la capacidad de expansión del aparato productivo, sobre cuya transformación se había comenzado a trabajar cuando el gobierno fue derrocado.

4.6.3. El Primer Plan Quinquenal de Gobierno (1947-1951)

Al llegar a la Presidencia, PERON y sus colaboradores no tenían un plan orgánico de gobierno, pero, sobre la base de los estudios realizados por el Consejo Nacional de Posguerra, convertido desde 1946 en Secretaría Técnica de la Presidencia, y bajo la dirección de JOSE FIGUEROLA, se delineó el Plan Quinquenal de Gobierno, que

debía establecer la orientación económica del país en el período 1947-1951. Esto se hizo teniendo en cuenta una serie de pautas por la que el Estado debía asumir las tareas de:

— Determinar las necesidades previsibles de materias primas de origen nacional, combustibles, energía eléctrica (térmica e hidráulica), maquinarias y transportes y verificar el estado y grado de eficiencia de los sistemas de producción, explotación y distribución de esos elementos.

— Establecer un programa mínimo de cinco años de las obras e inversiones necesarias para asegurar un suministro adecuado de materias primas, combustibles y equipos mecánicos, y desarrollar racionalmente la industria y la agricultura del país.

— Descentralizar la industria, formando nuevas zonas; diversificar la producción y emplazar dichas zonas adecuadamente en función de las fuentes naturales de energía, las vías de comunicaciones, los medios de transporte y los mercados consumidores.

La concepción económica y social del primer gobierno peronista se halla sintetizada en el discurso que PERON dirigió al Congreso Nacional en ocasión de la presentación del plan. Señalaba en una de sus partes que "(...) en 1810 fuimos libres políticamente; ahora anhelamos ser económicamente independientes. (...) El equilibrio económico del régimen capitalista (...) había establecido un encadenamiento entre los diversos países a través del intercambio económico y financiero. Con ello, se había posibilitado que desde un país central se pudiera succionar la riqueza de los demás; sin la incomodidad y sin el peligro del traslado a dicho país para su explotación. (...)".

Abordaba también el problema del desequilibrio de los términos de intercambio, afirmando que "por diferencias de los precios de los artículos importados y los exportados de un solo país, la República, en cuatro años, perdió casi cuatro mil millones de pesos. Para aumentar nuestras conquistas —afirmaba—, debemos aumentar la riqueza y aumentar el trabajo. Nuestro Plan considera en esta segunda etapa multiplicar nuestra riqueza y repartirla convenientemente; y con ello, las conquistas sociales han de salir fecundamente de nuestro trabajo, sin perjudicar a nadie. Sin bases económicas, no puede haber bienestar social; es necesario crear esas bases económicas (...). Debemos producir el doble de lo que estamos produciendo, multiplicarlo por cuatro mediante una buena industrialización; es decir, enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa riqueza, y aumentar el estándar de vida de nuestras poblaciones hambrientas que son la mitad de país; cerrar ese ciclo con una conveniente distribución y comercialización de esa riqueza; y cuando el ciclo de la producción, industrialización, comercialización y consumo se haya cerrado, no tendremos necesidad de mendigar mercados extranjeros, porque tendremos el mercado dentro del país y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes: la estabilidad social, porque el hambre es muy mala consejera de las masas (...) Nosotros queremos dar al país una gran riqueza, pero consolidada por un perfecto equilibrio social. Queremos que en la extracción, elaboración y comercialización de esa riqueza, el capital y el trabajo sean asociados colaboradores y no fuerzas

en pugna, pues la lucha destruye valores; sólo la colaboración y la buena voluntad son las fuerzas capaces de construir valores y aumentar riquezas" (49).

Este discurso de PERON sintetizaba la filosofía económica del peronismo durante su primera etapa. Fue una política nacionalista y estatizante y, aunque puedan discutirse sus alcances, se hablaba en consonancia con las tendencias existentes en el mundo. Cabe recordar que por entonces el "New Deal" norteamericano, lanzado por el presidente ROOSEVELT en los años '30, tenía un prestigio casi legendario. El laborismo inglés, por su parte, había triunfado en las elecciones de 1945, y lanzado una política de nacionalizaciones mucha más amplia aún que en la Argentina y en otros países latinoamericanos y europeos, pues involucraba el Banco de Inglaterra, el sector minero y un amplio espectro de empresas de servicios y productivas. México, a su vez, había nacionalizado unos años antes la industria del petróleo bajo el gobierno de LAZARO CARDENAS. Por otro lado, no sólo el gobierno peronista sostenía esta política, sino que también formaba parte de los planteos de las principales fuerzas opositoras, como el radicalismo, donde predominaba la nueva dirigencia "intransigente", encabezada por MOISES LEBENSOHN y ARTURO FRONDIZI.

El Primer Plan Quinquenal estableció objetivos ambiciosos y simultáneamente vagos, que cumplió en forma parcial. En sus puntos esenciales se planteaba:

— La transformación de la estructura económico-social por la expansión industrial.

— La reducción de los factores de vulnerabilidad externa a través del rescate de la deuda externa pública y privada y la nacionalización de los servicios públicos.

— La elevación del nivel de vida de la población mediante una redistribución de la riqueza y un plan general de obras y servicios públicos referidos a sanidad, educación y vivienda.

— El empleo de parte de las ganancias generadas por los términos de intercambio muy favorables de que gozaba el país, junto con las reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra, para la financiación del programa.

— El mantenimiento de una política nacionalista frente a los organismos internacionales de la posguerra, aprovechando la coyuntura favorable.

— Una amplia movilización de los recursos nacionales, la aceleración de la capitalización industrial, el fomento de la creación de un importante

(49) Cf. Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica, *Plan de Gobierno (1947-1952)*, Buenos Aires, 1946, tomo 1; MALGESINI, GRACIELA y ALVAREZ, NORBERTO, *El Estado y la economía, 1930-1955*, Buenos Aires, 1983, tomo 2, págs. 30-32.

mercado de consumo interno y máxima utilización de la fluidez brindada al sistema bancario, para independizarse de las fluctuaciones de la balanza de pagos (50).

Tal vez el punto que refleje con mayor claridad los avances y los problemas de la concepción económica del peronismo se encuentren en el planteo relativo a la industria. Por primera vez, un proyecto gubernamental se pronunciaba enfáticamente a favor de la industrialización del país, haciendo referencia a los múltiples beneficios que este sector brindaba. Esa industrialización debía apoyarse, además, sobre el mercado interno porque, como afirmaba la Memoria del Banco Central de 1946, la Argentina era un país que basaba su economía en un muy alto porcentaje de importaciones y exportaciones y se encontraba estrechamente dependiente de lo que hacían o dejaban de hacer las otras naciones que le compraban o vendían sus productos. "Esta dependencia —decía la Memoria— señala claramente la necesidad de desarrollar el mercado interno hasta que predomine sobre el mercado exterior, como lo enseña la experiencia norteamericana" (51).

Sin embargo, el problema era comprendido sólo a medias, exponiendo puntos débiles que se conjugarían en la marcha hacia la posterior crisis. El proyecto carecía por completo de prioridades y su orientación general no traspasaba las fronteras que los conservadores más "progresistas" de la década anterior ya habían explorado. Así, se destacaba que "en primer lugar, deberán consolidarse las industrias ya instaladas que elaboran materias primas nacionales para satisfacer necesidades de consumo, tanto derivadas de la agricultura y la ganadería como las que provienen de la producción forestal y minera". Más adelante, se señalaba también que "deberá procurarse la instalación de nuevas industrias o la ampliación de las existentes que elaboren materias primas nacionales para consumo interno o para exportación. Igualmente, convendrá fomentar la producción de artículos de consumo imprescindibles o necesarios para la defensa nacional, con utilización de materia prima parcial o totalmente importada". El párrafo citado revela que la transgresión al concepto de "industrias naturales" como foco concentrador del esfuerzo de industrialización era sólo excepcional. Por otra parte, quedaba claro que el dinamismo esperado recaía sobre el sector de la industria liviana y sobre el mercado interno. Como veremos oportunamente, en esta estrategia se encontrarían las claves de la expansión económica de los primeros años, pero anidaría también el embrión de la profunda crisis posterior (52).

4.6.4. La expansión del Estado como proveedor de servicios públicos

La nacionalización de múltiples empresas tuvo un papel muy importante sobre la evolución del sector público y del conjunto de la economía. En el corto plazo,

(50) Cf. Presidencia de la Nación (1946).

(51) Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1946, pág. 7.

(52) Cf. Presidencia de la Nación (1946).

interesa analizar la afectación de fondos para la adquisición de esas empresas. Pero su impacto mayor se daría en el largo plazo, por múltiples razones. Primero, porque la ampliación y mejora de los servicios públicos pasaba a depender por completo de las decisiones del gobierno. Luego, por el poderoso efecto inductor o disuasor de la inversión pública sobre la inversión privada. En tercer término, por la influencia directa que cobraba el Estado en la evolución de los agregados macroeconómicos, en la distribución del ingreso (tanto por el pago de salarios como por el peso de las tarifas en la canasta familiar) y en la generación de empleo. Por último, porque sus nuevas funciones incrementaban la influencia de las políticas públicas en la orientación sectorial y regional de la producción.

Todo esto le daba al Estado la posibilidad de corregir algunos desequilibrios manifiestos que, en materia económica, tenía la Argentina, pero incrementaba también el riesgo y la responsabilidad gubernamental ante un eventual fracaso (53).

Uno de los ejemplos más tempranos de nacionalización fue el de la distribución del gas. En 1945, se nacionalizó el servicio de gas en la Capital Federal y, entre 1947 y 1948, el Estado adquirió varias compañías de gas en la provincia de Buenos Aires y extendió la red con nuevos centros de distribución, procurando transformarla en un servicio social y rebajando las tarifas en un 30 %. Para abastecer al gran centro consumidor de Buenos Aires y sus alrededores se construyó un gasoducto desde Comodoro Rivadavia que fue único en su tipo en aquella época, con un recorrido de 1.700 kilómetros y capacidad para transportar un millón de metros cúbicos diarios. Esto permitió aumentar el número de clientes de los servicios de gas que pasaron de 216.000 en 1943 a 400.000 en 1949.

También fue nacionalizado el sector telefónico. El 3 de setiembre de 1946, la empresa "The United River Plate Telephone Company Ltd.", subsidiaria del *trust* norteamericano ITT, pasaba a manos del Estado por la suma de 95 millones de dólares. La adquisición fue acompañada de un convenio por el que la ITT proveería asistencia técnica y materiales de renovación telefónica por el término de diez años.

En general, la compra de empresas por parte del Estado se encontraba lejos de ser un proceso compulsivo. Las propias compañías extranjeras estaban interesadas en desprenderse de sus activos en la Argentina, y no por recelo contra la nueva estrategia del gobierno, sino porque percibían que su ciclo ya estaba agotado. Es precisamente por ello que habían dejado virtualmente de invertir mucho tiempo atrás. En este sentido el ejemplo más prístino fue el caso de los ferrocarriles.

Ya en diciembre de 1946 fueron adquiridos por el Estado los ferrocarriles de capital francés, operación pequeña, por el escaso volumen de esas empresas, pero que prefiguraba una de las negociaciones más publicitadas y también más discutidas del gobierno de Perón: la compra de las compañías ferroviarias de origen británico.

(53) Cafiero, Antonio, *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*, Buenos Aires, 1974, pág. 103.

Las inversiones realizadas en este rubro por capitales británicos habían sido muy elevadas hasta la Primera Guerra Mundial. Pero el deterioro de la economía inglesa durante la posguerra motivó una disminución considerable de ellas. Entre 1918 y 1946 no se registraron nuevos emprendimientos, correspondiendo al Estado Nacional la iniciativa en torno a la construcción de los últimos ramales.

Como vimos, la competencia que se desató a partir de los años '30 entre la ruta y el riel desalentó aún más la renovación del sector, al tiempo que la creciente obsolescencia del material rodante tendió a disminuir aceleradamente los márgenes de ganancia de los empresarios, provocando en los años '30 una fuerte baja en la cotización de las acciones de las compañías ferroviarias. Su valor promedio cayó de m$n 96,62 en 1929 a m$n 11,62, en 1936 (54).

El agravamiento de este cuadro al estallar la Segunda Guerra Mundial condujo a los prestatarios a proponer recurrentemente la venta de los servicios al Estado argentino; interés que habría de acentuarse durante la posguerra, debido a que en 1947 caducaba la "Ley Mitre", de 1907, que eximía por cuarenta años a los ferrocarriles británicos del pago de impuestos nacionales, provinciales y municipales a cambio de un gravamen único más favorable.

Ya en 1940, el Plan de Reactivación Económica Nacional presentado por el ministro Pinedo incluía un artículo por el cual se autorizaba al gobierno a adquirir en todo o en parte los ferrocarriles. Al mismo tiempo, se daba a conocer un plan de nacionalización de los ferrocarriles, cuyo autor era el mismo Pinedo (y por el que, se decía, había cobrado una importante suma en libras esterlinas), que planteaba la creación de una compañía mixta, con un 70 % de las acciones para el capital británico y un 30 % para el Estado argentino (55). Pero hacia mediados de los años '40 ninguna de esas iniciativas había prosperado.

4,6,5. El problema de las libras bloqueadas y la nacionalización de los ferrocarriles

La Segunda Guerra Mundial había colocado a Gran Bretaña en una difícil situación económica debido a la prioridad que recibió la producción bélica en detrimento de sus exportaciones. Con los Estados Unidos, casi todos los países del Commonwealth y otras naciones con las que mantenía importantes relaciones comerciales, el Reino Unido tuvo saldos deudores durante la guerra. Pero mientras algunos países demandaron su pago en dólares u oro, al menos hasta que Londres agotara sus exhaustas reservas, otros se conformaron, en lugar del pago en efectivo, con ir acumulando créditos en la forma de libras esterlinas con garantía

(54) Skupch, Pedro R., "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", en *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre de 1972, N° 47, pág. 479.

(55) Cf. Scalabrini Ortiz, Raul, *Los ferrocarriles deben ser argentinos*, Buenos Aires, 1955.

oro en el Banco de Inglaterra, no disponibles en lo inmediato e inconvertibles en otras divisas desde 1939: las llamadas "libras bloqueadas". Tal fue el caso de la Argentina que entre 1940 y 1945 tuvo un balance comercial bilateral favorable de m$n 1.560 millones, haciéndose cargo del pago a los frigoríficos y exportadores del valor de los productos vendidos a Gran Bretaña y acumulando, en contraprestación, esas libras bloqueadas. Hacia 1946 el total acumulado de libras bloqueadas a favor de la Argentina ascendía a cerca de 112 millones, dentro de los 3.500 millones de libras acumuladas en Londres de esa forma, siendo el saldo más alto de América Latina y superando al de muchas colonias británicas (56).

El fin de la guerra encontró a Gran Bretaña en un estado de extrema debilidad, acentuando la declinante posición británica en el escenario internacional y aumentando su dependencia con respecto a los Estados Unidos, que emergió de la contienda como el principal acreedor de Occidente. A la pérdida de sus reservas en oro y dólares y de gran parte de sus inversiones en el exterior se agregaba para los británicos una fuerte deuda con Washington por los préstamos obtenidos durante la guerra y por los saldos negativos que resultaban de las importaciones impagas.

El Programa de Préstamos y Arriendos, instrumentado por el gobierno norteamericano, había permitido que el Reino Unido importara sin necesidad de exportar o utilizar sus reservas en divisas. Pero a los dos meses de finalizada la guerra, Washington suspendió esa ayuda económica complicando la difícil situación británica. Esto obligó a Gran Bretaña, como ya señalamos, a negociar una línea de créditos en los EE.UU., con el costo político de ratificar los acuerdos de Bretton Woods y retornar a la convertibilidad de la libra desde el 15 de julio de 1947. El propósito perseguido era que los países que comerciaran con el Reino Unido pudieran tener una disponibilidad de divisas para comprar en otros mercados, sobre todo en Norteamérica. Pero la prematura vuelta a la convertibilidad resultó un fracaso. La debilidad de la posición externa del Reino Unido hizo que los tenedores de libras esterlinas se desprendieran rápidamente de ellas y las convirtieran en dólares. En la práctica, se generó una gran pérdida de divisas (la Argentina también transformó libras a dólares por un valor de m$n 562 millones) lo que obligó a suspender nuevamente la convertibilidad de la moneda británica, en medio de una seria crisis económica, el 20 de agosto de 1947. En un contexto de escasez mundial de dólares y de una aguda crisis de la balanza de pagos, el Reino Unido no estaba dispuesto a desbloquear las libras adeudadas y procuró buscar distintas alternativas para solucionar esta grave situación (57).

(56) Skupch, P. (1975); Political Economic Planning, *Britain and World Trade*, Londres, 1947, pág. 66.; Moure Garcia, Jose Carlos, *La realidad económica y política argentina en el curso de la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1973, págs. 109-120; Fodor, Jorge, "The Origin of Sterling Balances, 1939-43", en Di Tella, Guido y Platt, D. (eds.), *The Political Economy of Argentine, 1880-1946*, Londres, 1986, págs. 154-182.

(57) Skupch, P. R. (1972), págs. 483-485.

Una alternativa para sortear estas dificultades pasaba por acrecentar sus exportaciones y reconquistar los mercados perdidos durante la guerra, entre los cuales estaba el argentino. Otra era vender la mayor parte de sus activos en el exterior. También se hablaba de consolidar los saldos en deudas a largo plazo con un interés determinado o destinar las libras a la compra de productos británicos. Cualquier combinación de estas posibilidades sería también bienvenida.

En ese contexto, el Gral. PERON, que asumió la presidencia en junio de 1946, debió enfrentar el problema de las libras bloqueadas y del futuro de las relaciones anglo-argentinas y uno de sus primeros pasos fue comenzar las negociaciones entre el gobierno argentino y el británico a fin de resolver las distintas cuestiones que suscitaban controversias entre los dos países, entre ellas la situación de los ferrocarriles.

Así, el 17 de setiembre de 1946, MIGUEL MIRANDA, por el lado argentino, y el jefe de la misión comercial británica, WILFRED EADY, firmaron el tratado por el que se intentaba resolver las cuestiones más apremiantes de la vinculación bilateral. Ante todo, se acordó normalizar parcialmente los saldos acumulados en el Banco de Inglaterra de manera de poder disponer de esas libras esterlinas para repatriar parte de la deuda pública y rescatar inversiones de capital británico radicadas en el país. En lo sucesivo, las libras obtenidas por ventas a Gran Bretaña serían de libre disponibilidad para la Argentina. En cuanto al controvertido problema del comercio de carnes, los ingleses se comprometían a adquirir los saldos exportables del país durante los siguientes cuatro años, reservándose la Argentina el 17 % durante el primer año y el 22 % durante el segundo, para su venta en otros mercados. Finalmente, con respecto a la cuestión de los ferrocarriles, se dispuso —tal como lo preveía el "Plan de Reactivación Económica" de 1940— la creación de una empresa mixta integrada por capitales argentinos y británicos, garantizándoles a estos últimos un beneficio del 4 % anual, que habría de estar exento de una amplia gama de impuestos.

Sin embargo, el tratado Eady-Miranda —como se lo denominó informalmente— fue objeto de diversos tipos de críticas; tanto internas, pues el consenso mayoritario de la opinión pública coincidía con la idea de una nacionalización, y no de una compañía mixta —los radicales, por ejemplo, habían emprendido una campaña importante en ese sentido—, como externas, por las presiones de los norteamericanos para suprimir del tratado las disposiciones sobre el uso exclusivo de los fondos bloqueados para pagos en Gran Bretaña, que impedían que esas libras se usen en el comercio con la Argentina y no pudieran convertirse a dólares.

Esto motivó que cobrase fuerza la idea de vender totalmente los ferrocarriles al Estado argentino. MIRANDA, que en principio negó las negociaciones sobre el plan de nacionalización, cerró trato con las empresas británicas a principios de 1947. Justificaría sus primeras declaraciones diciendo que "...los ferrocarriles nos interesaban, pero no lo íbamos a gritar a los cuatro vientos para que los ingleses subieran los precios. Había que mostrar poco interés, porque eran ellos los que querían vender...". El precio que pretendían los ingleses era de m$n 3.000 millones, mientras que la posición argentina, que defendía MIRANDA, era la de no pagar más de m$n 2.000 millones. Finalmente, el 13 de febrero de 1947 se firmaba el contrato de compraventa de los ferrocarriles británicos por 135 millones

de libras esterlinas, que con compañías colaterales incluidas en la transacción daban un total de 150 millones de libras esterlinas, equivalentes a m$n 2.000 millones, menor que su valor nominal de 250 millones de libras (m$n 3.375 millones), pero algo mayor que su valuación en la Bolsa de Londres. El importe de la venta iba a ser provisto por los saldos bloqueados en Londres, que sumaban en ese momento 130 millones de libras, y el resto, por los excedentes en la balanza comercial.

La suspensión de la convertibilidad de la libra, en agosto de 1947, que constituyó un duro golpe para la economía argentina, porque anulaba la posibilidad de que el superávit comercial del país pudiera ser utilizado para cancelar sus deudas fuera del área de la libra, cambió, sin embargo, las condiciones de pago. Para el gobierno argentino era preferible abonar la compra de las empresas ferroviarias británicas con libras no garantidas producidas por el excedente del comercio exterior, y no utilizar aquellas disponibles en el Banco de Inglaterra, que eran convertibles a oro y no estaban sujetas a una devaluación.

Con el pacto de Andes del 12 de febrero de 1948 se formalizó finalmente la compra de los ferrocarriles británicos. Mediante el mismo, el Estado argentino pagó a las empresas ferroviarias británicas un adelanto de 100 millones de libras esterlinas que le hizo el gobierno inglés a cuenta de las exportaciones de carne de 1948, con un interés anual del 0,5 %, más 10 millones que el gobierno británico acreditó por la diferencia de precio de productos argentinos ya vendidos a Gran Bretaña, más 40 millones de libras esterlinas de los fondos bloqueados en el Banco de Inglaterra. El saldo existente a favor de la Argentina de 80 a 90 millones de libras esterlinas garantidas siguió a disposición para pagos en el área de la libra (58). El 1º de mayo de 1948, el gobierno argentino tomó formalmente posesión de los ferrocarriles británicos en un acto público multitudinario (59).

El precio de adquisición de los ferrocarriles fue motivo de fuertes controversias entre el oficialismo y la oposición y, en tiempos más recientes, entre historiadores y analistas de la época. Los críticos señalaban que se había comprado "hierro viejo" a valores injustificados. Sin embargo, más allá de las discusiones —atizadas tal vez por la poco feliz justificación de MIRANDA de un eventual sobreprecio "por razones sentimentales y de agradecimiento a Gran Bretaña"— y del hecho de que el Estado argentino debió encargarse, entre otras cosas, del pago de las escrituras, de las deudas con las Cajas de Jubilación, del costo de las inspecciones contables y de los aguinaldos y aumentos de salarios al personal, la nacionalización tenía sus razones, defendidas por el gobierno.

(58) Cf. SKUPCH, P. (1972). Ver también, FODOR, JORGE, "Perón's Policies for Agricultural Exports, 1946-1948: Dogmatism or Commonsense?", en ROCK, DAVID, *Argentina in the Twentieth Century*, Pittsburgh, 1975.

(59) Cf. ZALDUENDO, EDUARDO, *Libras y rieles*, Buenos Aires, 1975; ESCUDE, CARLOS, "Perón, Miranda y la compra de los ferrocarriles británicos", en *Todo es Historia*, Nº 142, marzo de 1979.

Una de ellas se sustentaba en el control del sistema tarifario. Por un lado, éste favorecía el transporte que tenía como destino el puerto de Buenos Aires y perjudicaba a las producciones que circulaban en el interior sin llegar a la ciudad porteña. Por otro, discriminaba según el tipo de productos. Por ejemplo, cada 1.000 kilómetros, 25 toneladas de ganado vacuno abonaban m$n 366,19; pero por el mismo recorrido y el mismo peso, el trigo debía pagar m$n 1.268; el azúcar, m$n 2.009; los tejidos, m$n 4.304, y los artículos de almacén, m$n 33.209. Estos fletes habían generado regiones con mayores privilegios y beneficiado determinadas actividades económicas en desmedro de otras.

Otra razón que se daba era que, mediante el promocionado proceso de nacionalización, el Estado había incorporado 4.720.950.000 m² de tierras en todo el país a lo largo de 24.453 kilómetros de vías y a razón de m$n 0,20 el metro cuadrado, dado que se declaró haber incluido un monto de 944,2 millones de pesos por esos terrenos. También se incorporó una serie de empresas de transportes, eléctricas y de aguas corrientes, compañías de tierras e inmobiliarias, hoteles, frigoríficos, tiendas de distinto tipo, edificios y terrenos en todo el país que pertenecían a las compañías ferroviarias (60).

Entre las empresas subsidiarias de los ferrocarriles, el Puerto de Dock Sud fue, sin duda, uno de los más importantes. Significó la adquisición de 3.434 metros lineales de muelle, 80 hectáreas de terrenos, el servicio para abastecer de combustibles a los buques, 46 guinches eléctricos, 7 galpones con capacidad para almacenar 57.600 toneladas, una usina de suministro eléctrico, caminos de acceso y 3 elevadores de granos con capacidad para almacenar 47.000 toneladas. La nacionalización de los puertos, menos publicitada por el gobierno, pero esencial para controlar el sistema de transportes y comunicaciones del Estado, significó también la incorporación al patrimonio estatal de muelles, embarcaderos, depósitos, elevadores, silos, grúas, locomotoras portuarias, vagones, pontones, vías férreas y guinches. De esta forma fueron nacionalizados los puertos de San Nicolás, El Dorado, Zárate, Arroyo Las Parejas (B. Blanca), Puerto Galván, Ing. White, de San Isidro, Madryn, Bajada Grande (Paraná), Ibicuy, Villa Constitución y el ya mencionado Dock Sud (61).

El valor de los terrenos, los rieles, las líneas telegráficas, los durmientes, los postes de alambrados, los galpones y las propiedades y empresas mencionadas representaron, para el gobierno, un total de m$n 2.927,9 millones, mientras que se había pagado por la nacionalización m$n 2.028 millones, lo cual equivalía a un ahorro de 900 millones de pesos. Más difícil resulta calcular las condiciones de servicio del material ferroviario y de las empresas y propiedades adquiridas,

(60) Cf. Skupch, Pedro, "El deterioro y fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina, 1914-1947", en Panaia, Marta y otros, *Estudios sobre los orígenes del peronismo/2*, Buenos Aires, 1975.

(61) Cf. Wright, Winthrop, *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina*, Buenos Aires, 1980.

aunque, como señala Skupch, el estado del material rodante era lamentable según la estadística brindada por los mismos ferrocarriles: de las 3.965 locomotoras aún en uso más de la mitad eran obsoletas y habían sido puestas en funcionamiento antes de 1910 (62).

4.6.6. Otros procesos de nacionalización e intervención del Estado

En el rubro de los transportes, el gobierno procedió además a nacionalizar los servicios urbanos de pasajeros pertenecientes a una compañía que había sido uno de los blancos directos de la crítica nacionalista durante los años '30: la "Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires". Como en el caso de los ferrocarriles, las empresas inglesas de transporte de pasajeros daban grandes pérdidas a sus propietarios; al punto que, dadas las continuas subvenciones estatales, hacia fines de 1944 el gobierno era el mayor accionista. En enero de 1946, el régimen militar había iniciado ya un juicio de expropiación de líneas de colectivos; y dos años más tarde, en setiembre de 1948, el Poder Ejecutivo Nacional decidió liquidar la Corporación. No obstante, las negociaciones con Gran Bretaña para la adquisición de las compañías recién comenzaron en abril de 1951. Poco menos de un año más tarde, a principios de 1952, la Corporación de Transportes dejaba de existir, siendo sustituida por la empresa "Transportes de Buenos Aires", de propiedad estatal (63).

La política de nacionalización de los servicios públicos excluyó, sin embargo, a la empresa productora de energía Compañía Argentina de Electricidad (CADE), aún próspera por aquella época. Durante la década de 1930, el personal directivo de la CADE—por entonces Compañía Hispano Argentina de Electricidad (CHADE)—se vio involucrado en un escándalo a raíz de los negociados en torno a la renovación de la concesión. Tomado como caso testigo de la corrupción del depuesto régimen conservador, el gobierno militar instaurado en junio de 1943 tuvo la intención, durante la presidencia del Gral. Farrell, de nacionalizarla. Sin embargo, las tratativas no prosperaron, por lo que la CADE siguió siendo una de las pocas empresas de servicios públicos que permanecieron en manos privadas. El gobierno militar ordenó una investigación sobre los negociados y sobornos que había practicado la empresa durante los años '30, que se plasmó en el Informe Rodríguez Conde (denominado así, pues éste fue el militar que encabezó la investigación). No obstante, el Informe no fue publicado oficialmente, se dice que por iniciativa del mismo Perón (64).

(62) Skupch, P. (1972), pág. 491.

(63) Cf. Garcia Heras, Raul, *Transportes, negocios y política. La Compañía Anglo-Argentina de Tranvías, 1876-1981*, Buenos Aires, 1994.

(64) Cf. Davis, Pablo Julian, "La cuestión eléctrica de Buenos Aires en la década de 1930: aspectos económicos y sociales de un escándalo político", *Documento de Trabajo N° 3, CIHES*, Buenos Aires, 1989.

El papel del Estado como empresario no sólo devino de las nacionalizaciones, también se reflejó en la creación de nuevas empresas y a la expansión de otras ya existentes. El transporte comercial aéreo y naval fue uno de los sectores que concentraron la atención estatal. La Flota Mercante del Estado había sido creada en 1941, con la adquisición de varios barcos italianos bloqueados por los aliados en puertos argentinos. Hacia 1946, el gobierno peronista impulsó su modernización mediante la compra de cuatro nuevos barcos de origen genovés. Poco después, se iniciaron tratativas con la Compañía Argentina de Navegación Dodero S.A. de manera de efectivizar su compra por parte del Estado. La crónica situación deficitaria de esa compañía había requerido en varias oportunidades el auxilio gubernamental. Finalmente, en mayo de 1949, se concretó esa compra, desdoblándola, a continuación, en dos nuevas empresas: la Flota Argentina de Navegación de Ultramar y la Flota Argentina de Navegación Fluvial.

En lo que respecta a la navegación aérea, cuando PERÓN asumió la Presidencia existía una sola empresa, Aeropostal Argentina, creada en 1929. Como en el caso de las flotas mercantes, esta compañía se encontraba sumida en una profunda crisis financiera que exigió la ayuda del Estado nacional. Debido a esta circunstancia, el gobierno creó, sobre la base de ella, una sociedad mixta que fue dividida en tres: la Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA), dedicada al comercio internacional; la Sociedad Mixta de Aviación del Litoral Fluvial Argentino, especializada en el transporte comercial mesopotámico, y la Sociedad Mixta Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas (ZONDA), que conectaba Buenos Aires con el interior. Los déficit crecientes de estas empresas condujeron al gobierno a unificarlas e incorporarlas directamente a la administración estatal. Nació así, en 1950, Aerolíneas Argentinas, que durante los años posteriores se expandió notablemente, inaugurando los servicios regulares a Nueva York y estimulando la construcción de varios aeropuertos, como los de Ezeiza, Río Gallegos, Río Cuarto, Ushuaia y Comodoro Rivadavia, entre otros.

La principal realización entre las obras públicas proyectadas por el Plan Quinquenal fue la construcción del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, por aquella época, uno de los más modernos del mundo. Además de las pistas, se estableció en sus alrededores una zona de esparcimiento compuesta por hoteles infantiles, colonias de vacaciones y grandes piscinas.

La movilización de las fuentes naturales de energía desaprovechadas fue, también, uno de los objetivos fundamentales del nuevo gobierno. Creó, a tales efectos, varias direcciones generales dependientes de la Dirección Nacional de Energía. Entre ellas se hallaba la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado, que luego de la expropiación de varias usinas térmicas de origen

norteamericano (ANSEC y SUDAM), se propuso concluir obras ya empezadas e iniciar otras nuevas. Se terminaron así varios diques en Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, Catamarca, Río Negro y otras provincias, la mayor parte con sus respectivas centrales hidroeléctricas. Las obras de mayor trascendencia fueron los diques El Nihuil, en Mendoza; Los Molinos, en Córdoba; Florentino Ameghino, en Chubut; Las Pirquitas, en Catamarca, y La Florida, en San Luis. También se instalaron usinas térmicas en distintos lugares del país (65).

Por su parte, la Dirección General de Combustibles Sólidos y Minerales había iniciado en 1946 exploraciones geológicas en Río Turbio. Los resultados de esta labor fueron promisorios: apareció carbón suficiente como para sustituir importaciones de este combustible desde Gran Bretaña. El problema era la inexistencia de un puerto de aguas profundas por donde pudiera sacarse la producción. Se construyó, en consecuencia, un ferrocarril paralelo al río Turbio cuya terminal era el puerto de Río Gallegos. En cuanto al petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales renovó la flota de buques tanque mediante la incorporación de nuevos barcos petroleros. Entre 1946 y 1949 se compraron diversas embarcaciones en el extranjero y se incorporó el primer buque tanque de fabricación argentina, el "Presidente Figueroa Alcorta". Se emprendieron nuevas exploraciones en Mendoza, Neuquén, Comodoro Rivadavia y Tierra del Fuego, hallándose nuevos yacimientos. Pero al limitar YPF su actividad a la prospección, no se logró incrementar la producción de hidrocarburos, persistiendo la dependencia respecto de las importaciones (66).

4.6.7. El gasto público y la política fiscal

La política de nacionalizaciones, en lo que significa como incremento de la participación del Estado en la economía, puso sobre el tapete la cuestión del gasto público y la política fiscal.

En materia de política fiscal, el peronismo se caracterizó por una estrategia marcadamente procíclica. Así, en su primera etapa, el sector público acompañó y estimuló la expansión económica general a partir de un crecimiento significativo del gasto público consolidado (es decir, agregando gastos nacionales, provinciales y municipales), equivalente a 10 puntos del PBI. Esto no influyó notoriamente sobre el peso del déficit fiscal sino hasta 1948, cuando se produjo una repentina y fugaz expansión de las erogaciones, asociadas a un crecimiento notable de los gastos de capital que, según la CEPAL, se elevan de 7.658,2 millones de pesos en 1947 a 13.462,2 millones, mientras los ingresos permanecían estabilizados (67).

(65) Cf. JUTRONICH, JERONIMO, "Agua y Energía, un connubio feliz", en *Todo es Historia*, Suplemento Nº 45, marzo de 1972.

(66) Cf. SOLBERG, C. (1982); POTASH, R. (1981).

(67) CEPAL (1958), pág. 417.

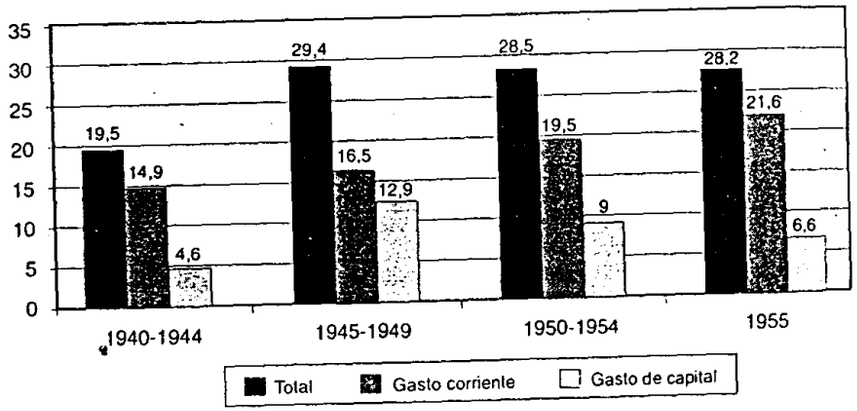
Año	Gasto	Ingresos	Déficit	Déficit (porcentaje del PBI)
1945	12.494	9.171	3.323	7,23
1946	12.567	9.383	3.184	6,36
1947	17.047	13.376	3.671	6,60
1948	24.687	14.227	10.460	17,87
1949	17.002	14.244	2.758	4,76
1950	17.236	15.152	2.084	3,56
1951	17.424	16.028	1.396	2,31
1952	16.896	15.726	1.170	2,07
1953	18.363	16.848	1.515	2,55
1954	10.053	17.110	2.943	4,74
1955	18.234	15.648	2.586	4,00

Fuente: CEPAL (1958).

Cuadro 4,5. Cuentas del sector público consolidado (en millones de pesos de 1950).

La crisis que se inició en 1949 obligó a una contracción del gasto, que volvió a niveles similares a los de 1947. La política implementada a partir de ese momento apuntó a un manejo más ordenado de las cuentas públicas, y el déficit disminuyó drásticamente, superando desde entonces rara vez la barrera del 4 %.

En cuanto a su distribución, durante la primera etapa tuvo especial importancia el gasto en inversiones, que se elevó del 4,6 % del PBI entre 1940 y 1944 hasta el 13 % en el período 1945-1949. Este comportamiento era acorde con los preceptos emanados del Primer Plan Quinquenal, que le otorgaba prioridad a las inversiones en los sectores de producción, transportes, obras sanitarias, sanidad y defensa.



Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 4,1. Distribución del gasto público (en porcentaje del PBI).

Sin embargo, el gasto corriente también creció, teniendo mucho que ver en esto el incremento del empleo en el sector público, que correspondió, como señala FERRER, "a la ampliación de la influencia de la esfera de influencia del Estado y, también, a una mayor receptividad a ocupar la mano de obra no ocupada por el sector privado" (68). Así, entre 1945 y 1955, las remuneraciones representaron entre un 40 y un 50 % de los gastos corrientes (69).

El siguiente cuadro nos brinda una idea del crecimiento del empleo en el sector público en esa época, que alcanzó su pico máximo en la época de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas, entre 1940 y 1947, tanto en relación con el período anterior como con respecto a la media del período 1940-1955.

Períodos	CEPAL	CONADE	TREBER
1935-1939/1940-1944	4,7	—	8,1 (1935-1943)
1940-1944/1947	9,9	—	10,1 (1943-1947)
1940-1944/1955	—	2,4 (1947-1955)	6,7 (1943-1955)

Fuente: LLACH, JUAN, JOSE, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, Nº 68, enero-marzo de 1978. Basado en datos de CEPAL, CONADE y SALVADOR TREBER.

Cuadro 4,6. Tasas anuales medias de crecimiento del empleo público.

Para TREBER, el total de empleados públicos en el período 1935-1939 era de 324.400, pasando en 1945-1949 a 683.000 y en 1950-1954 a 883.000. Este sector de ocupación estaba fundamentalmente radicado en los servicios generales, pues hubo un crecimiento muy grande de la administración central sin que aumentasen las funciones directas del Estado (70).

Este aumento de personal coincidía, sin embargo, con una llamativa reducción de las remuneraciones del sector, que en el período 1950-1954 disminuyeron un 30 % con respecto al quinquenio anterior, e indicaba, según TREBER, "la incorporación de personal de baja calificación, de poco índice de productividad y con grandes problemas en cuanto a la funcionalidad del sector gubernamental" (71).

La expansión del gasto indujo a reformular simultáneamente la estructura de los ingresos fiscales. En este punto, existieron tres frentes principales. El primero fue la reforma del esquema de impuestos que respondía al principio de "justicia social" proclamado por el gobierno. Se buscó lograr un sistema tributario más progresivo, reformando el impuesto a los ingresos creado en los años '30 y

(68) FERRER, ALDO, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, 1979, págs. 26 y 27.

(69) CEPAL (1958), Anexo estadístico, pág. 417.

(70) TREBER, SALVADOR, "La economía, la intervención del Estado y el desarrollo económico, 1943-1978", en *Curso integral de historia argentina. Economía, política y sociedad*, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1979, pág. 13.

(71) TREBER, S. (1979), pág. 14.

sancionando diversos tributos a los beneficios empresarios, a las ganancias del capital, al "exceso de beneficios" y a la riqueza personal. De esta manera, intentaba atenderse conjuntamente las nuevas necesidades del erario público y el fortalecimiento de la demanda interna.

Grupo de Impuestos	1932	1943	1945	1952	1954
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A las ganancias de capital	6,26	22,05	24,57	27,31	21,11
A los patrimonios	5,00	2,97	1,87	3,64	4,23
Impuestos internos	32,74	46,57	38,33	33,30	34,77
Sobre el comercio exterior	39,78	10,92	7,47	3,06	2,17
Sobre salarios y seguridad social	16,22	17,39	27,54	32,59	35,72
Otros	0,00	0,10	0,22	0,10	0,16

Fuente: NEFFA, JULIO CESAR, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en la Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, 1998.

Cuadro 4,7. Estructura impositiva: distribución porcentual de la presión tributaria en relación con el PBI.

Mientras tanto, el nuevo sistema previsional también colaboraba con las necesidades fiscales. Los sistemas de jubilaciones y pensiones databan de principios de siglo, pero hasta la llegada de PERON se restringían a un pequeño conjunto de actividad. Su generalización suponía la extensión inmediata del número de aportantes, mientras los beneficiarios se incorporarían lenta y progresivamente. GERCHUNOFF y LLACH señalan que la recaudación neta proveniente del sistema previsional se aproximó, durante los primeros años, al 4 % del producto bruto interno (72). La tercera fuente de ingresos a la que recurrió el peronismo durante los primeros años de gobierno fue el superávit generado por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), organismo encargado de regular el comercio exterior, sobre el cual nos detendremos específicamente más adelante.

Aun así, la política fiscal generó en los primeros años del peronismo un creciente déficit, que el gobierno trató luego de poner bajo control, en especial cuando empezaron a aparecer los síntomas de una crisis entre 1949 y 1950. Una interpretación muy arraigada sostiene que el déficit fue el responsable de la inflación (73). Sin embargo, las estadísticas no avalan esa afirmación, ya que no puede establecerse una correlación entre déficit fiscal e incremento de los precios para el período bajo análisis. El déficit no fue una variable descontrolada y estuvo

(72) GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998).

(73) Cf., por ejemplo, FERRER, A. (1987).

lejos de ser la principal fuente de distorsión en la evolución macroeconómica general. Aun cuando su comportamiento reflejó bruscas oscilaciones, que en determinados momentos no respondían a un patrón definido, puede decirse que, en el fondo, se advierte en la política económica cierto acompañamiento del ciclo económico, al incrementarse en los años de expansión (amplificándola) y contraerse en momentos de recesión.

En este punto, el modelo peronista no se compatibilizaba tanto con las recomendaciones de origen keynesiano, sino que respondía más a la concepción conservadora que pretendía combatir las crisis con la búsqueda del equilibrio fiscal. De allí que, en momentos de depresión, la política seguida por el gobierno resultó en una contracción del gasto (en especial, manifiestada en las erogaciones de capital) y, fundamentalmente, en un incremento de la presión tributaria (74).

Incluso un acerbo crítico del peronismo, como FEDERICO PINEDO, sostenía en relación con esta cuestión que "...ese déficit no produce hoy consecuencias inflacionistas porque está balanceado por el funcionamiento de las contribuciones a las cajas sociales y la absorción por éstas de los nuevos títulos de deuda pública...". "En resumen, el Estado arranca a la colectividad tanto o más de lo que gasta en sueldos, salarios y compras, mediante el sistema imperante. El Estado está derrochando —y habrá que evitarlo—, pero directamente está inflando poco o nada. Es indispensable tenerlo presente para no equivocar el tratamiento de los males del momento, sin perjuicio de curar otros que deberán contemplarse en su hora" (75).

4,6,8. La nacionalización del Banco Central y la política monetaria

Otro aspecto importante de la política económica peronista fue la nacionalización del Banco Central. Poco antes de entregar el poder a las nuevas autoridades, en marzo de 1946, el gobierno del Gral. FARRELL sustituyó el directorio mixto de la entidad, compuesto por representantes del Estado, de los bancos privados nacionales y de los extranjeros, por otro de carácter enteramente nacional, encabezado por MIGUEL MIRANDA. De esta forma, el BCRA quedaba nacionalizado.

De inmediato, se adoptó una serie de disposiciones, enmarcadas en el dto. 11.554, orientadas a canalizar el crédito a través de bancos especializados, como el Banco de Crédito Industrial, hacia la industria y la minería; el Banco de la Nación Argentina, hacia actividades agrarias y comerciales, y el Banco Hipotecario Nacional, cuyo objetivo era impulsar la construcción de viviendas. La Caja Nacional de Ahorro Postal, por su parte, procuraría captar el pequeño ahorro en todas sus formas, otorgando, sobre todo, préstamos de consumo.

(74) Cf. OLARRA JIMENEZ, R. (1971).

(75) PINEDO, FEDERICO, *El fatal estatismo*, Buenos Aires, 1956, pág. 177.

El decreto nacionalizaba también los depósitos realizados en los bancos privados. Con este procedimiento, se buscaba poner bajo control del Estado todas las fuentes de la creación de dinero del sistema. Recordemos que la formación de la oferta monetaria no sólo se produce con la emisión de billetes y monedas, sino también por medio de la expansión del crédito bancario. De allí que si los bancos privados podían continuar captando depósitos, la decisión sobre el otorgamiento de créditos era tomada en última instancia por las autoridades monetarias y los bancos sólo podían prestar los fondos que el Estado pusiera a su disposición (76).

Se estableció, además, la garantía del Estado de todos los depósitos efectuados tanto en bancos oficiales como privados. Con ello, se perseguía brindar una garantía absoluta a los depositantes, orientar la política crediticia hacia las actividades juzgadas por el gobierno como prioritarias, y reducir el costo del dinero mediante la disminución de las tasas de interés. Los resultados fueron, en principio, bastante auspiciosos, lográndose un control eficaz del destino del crédito y su asignación a los sectores escogidos por la estrategia gubernamental. Una política monetaria flexible y selectiva en favor de la nacionalización de la economía favoreció el financiamiento bancario a rubros como los transportes, la construcción y la producción de caucho y de metales. El sector industrial, que en 1945 obtenía una tercera parte de los créditos totales, recibió, cuatro años más tarde, la mitad del apoyo crediticio bancario. A partir de 1952, consecuentemente con la nueva orientación de la política económica, también el sector agropecuario comenzó a gozar de mayor facilidad en el acceso al crédito.

En la medida en que el Estado era quien decidía el destino final de los créditos, tenía asimismo una influencia decisiva en la fijación de la tasa de interés, cuyos valores diferían según el destino de los préstamos. En ese punto, la industria recibió un apoyo particular, beneficiándose con tasas de interés inferiores a la tasa de inflación, hecho que encubría un subsidio a ese sector. En general, durante la gestión peronista se registraron tasas de interés reales negativas, hecho que favorecía la actividad productiva desde dos puntos de vista. Por un lado, se estimulaba la toma de créditos. Por el otro, se reducía el costo de oportunidad de dichas actividades frente a la alternativa de las colocaciones financieras. La ciencia económica ha resaltado permanentemente la relación inversa entre la tasa de inversión y la tasa de interés. Como contrapartida, debe destacarse la disminución del estímulo para el ahorro, que fomentaba un crecimiento del consumo en detrimento del ahorro. Pero este aspecto no desentonaba con la tónica de la política económica del peronismo, inspirada en las teorías del subconsumo.

(76) Cf. Lorenzutti, J. (1996).

Año	Pagadas s/depósitos	Bonos del gobierno	Cobradas s/préstamos comerciales
1943	1,4	2,9	4,8
1944	2,8	4,3	6,3
1945	-14,4	-13,1	-11,4
1946	-12,3	-11,6	-9,9
1947	-9,7	-8,4	-6,6
1948	-9,4	-8,3	-5,8
1949	-21,8	-20,0	-18,4
1950	-18,0	-16,8	-14,4
1951	-25,0	-23,9	-21,7
1952	-25,7	-25,0	-22,9
1953	-1,0	0,0	-2,9
1954	-0,8	0,2	4,0
1955	-8,3	-6,5	-3,8
1956	-9,2	-7,4	-3,9

Fuente: Reutz, Ted, "Ilusiones fiscales, dimensión y método de financiamiento del déficit fiscal argentino, 1928-1972", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N°1, segundo semestre de 1991.

Cuadro 4,8. Tasas reales de interés.

Un tema controvertido de la política peronista es el referente a la creación de medios de pago. Se ha especulado en reiteradas ocasiones con la idea de que el descontrolado gasto público fue financiado por una emisión excesiva de dinero, que alimentó una espiral inflacionaria que se agravaba progresivamente. Hemos visto ya que, si bien en determinados momentos el déficit fiscal fue bastante elevado, estuvo lejos de estar fuera de control, aunque no siempre la creación de medios de pago respondió a verdaderas necesidades de financiación del gobierno (77).

Entre 1946 y 1949, el peso de las demandas del sector público, el financiamiento del sector industrial y el rescate de la deuda externa, sumadas a la inflación de posguerra que vivía la economía mundial, constituyeron el principal factor de incremento de la circulación monetaria (78). Para ello, contribuían la financiación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que en 1946 absorbió el 32 % del total de créditos bancarios, la nacionalización de empresas, la financiación a los gobiernos provinciales y, en último lugar, el déficit del sector público. No obstante, también la expansión de créditos al sector privado tenía una alta incidencia en la creación de dinero. Se resalta en este período que el aumento

(77) Cf. Olarra Jimenez, R. (1971).

(78) Cf. Cafiero, A. (1974).

del circulante no respondía al incremento de la producción, pues lo superaba notoriamente, comportamiento que permaneció invariable a lo largo del gobierno peronista. Sin embargo, al superar también, en forma holgada a las tasas de inflación, contribuyó al incremento de la masa monetaria real.

Año	Oro y divisas	Sector oficial	Sector privado	Total	Tasa de variación
1945	5.568,7	4.117,7	3.343,0	13.029,4	—
1946	5.499,0	6.031,0	5.677,7	17.207,7	32,1
1947	3.764,7	9.288,2	8.511,3	21.564,2	25,3
1948	2.484,8	13.565,8	12.015,8	28.066,4	30,2
1949	2.294,4	16.555,0	14.781,4	33.630,8	19,8
1950	3.181,5	17.515,3	19.750,6	40.447,7	20,3
1951	2.491,1	18.200,3	27.140,6	47.832,0	18,3
1952	870,7	19.350,2	33.183,4	53.404,3	11,6
1953	3.031,5	24.688,2	37.913,0	65.632,7	22,9
1954	2.877,9	30.093,5	45.779,0	78.750,4	20,0
1955	2.280,9	35.869,5	55.167,7	93.312,1	18,5

Fuente: BAC (1982), con cifras del Banco Central de la República Argentina.

Cuadro 4,9. Creación de medios de pago.

Entre 1949 y 1950, se observan importantes cambios, que se corresponden a las transformaciones de la política económica implementadas con el surgimiento de la crisis. El gasto público reduce notoriamente la financiación con emisión de dinero (a pesar de que las malas cosechas potenciaron el déficit del IAPI) y la demanda de créditos del sector privado pasó a ser el principal factor de la expansión, a punto tal que el volumen de créditos superaba al de los depósitos. Curiosamente, en el momento en el que el gasto público dejó de presionar sobre la expansión monetaria, las tasas de inflación alcanzaron su cenit. Entre 1949 y 1952, el circulante creció a una tasa muy inferior al incremento de los precios.

Año	Medios de pago	Precios mayoristas	PBI
1946	32,1	15,9	8,9
1947	25,3	3,6	11,1
1948	30,2	15,3	5,5
1949	19,8	23,1	-1,3
1950	20,3	20,4	0,4
1951	18,3	49,0	3,9
1952	11,6	31,2	-5,0
1953	22,9	11,6	5,3
1954	20,0	3,1	4,1
1955	18,5	8,9	7,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de otros cuadros del capítulo.

Cuadro 4,10. Tasas de crecimiento de los medios de pago y los precios mayoristas (en porcentaje).

En 1952, se hace más evidente que la política económica adquiría un corte crecientemente ortodoxo. Ese año, las restricciones en materia monetaria se relacionaron con un descenso de la tasa de inflación (que continuaría en 1953) y una fuerte recesión en el sector productivo. Luego de eso, la política monetaria siguió un sendero mucho más controlado que en los años iniciales, a pesar de que nuevamente el gasto público ganó en importancia como factor de creación de medios de pago. Pero el proceso inflacionario, en 1954 y 1955, se redujo de modo notable.

4,6,9. La política de ingresos

Probablemente el aspecto que caracterizó con mayor claridad la política económica del peronismo, sobre todo en sus primeros años, fue la particular política de ingresos fomentada por un vasto conjunto de leyes y medidas implementadas desde el inicio de la revolución que derrocó a CASTILLO. Para comprenderla, hay que tomar en cuenta los objetivos iniciales del gobierno y la concepción que PERON tenía de los procesos económicos y sociales. Ante todo, hay que señalar que se apuntaba a un agresivo programa de industrialización, pero se consideraba, al mismo tiempo, que el funcionamiento del capitalismo de libre mercado conducía a una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos que debilitaba la demanda, lo que llevaba a una disminución del ritmo de crecimiento y, eventualmente, a su estancamiento. Como consecuencia de ello, se reavivaba el problema del desempleo. A su vez, la desocupación y un bajo nivel de vida podían generar graves tensiones sociales, en el marco de un mundo en el que el comunismo constituía un peligro latente en expansión. Por eso, la política de ingresos del peronismo no representaba una concepción meramente "obrerista", sino que era vista como un medio para el crecimiento sostenido de la producción dentro del sistema capitalista. El Estado debía jugar aquí un papel de especial importancia, estableciendo un conjunto de normas de regulación que apuntaban a morigerar la lucha entre capitalistas y asalariados por la distribución del excedente, evitando, por un lado, que una distribución muy asimétrica del ingreso generara una crisis de subconsumo y, por el otro, que un aumento excesivo de salarios disminuyera la tasa de ganancia de tal manera que redujera ostensiblemente la inversión y frenara el ritmo de acumulación de capital[79].

El interés en la industrialización y en el sostenimiento de la demanda efectiva se conjugaba en una política de ingresos que apuntaba en dos direcciones complementarias. La primera era una redistribución del ingreso desde el capital hacia el trabajo, cuyo beneficiario directo era la clase obrera; la segunda, desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas, que sostenía tanto el salario real como las tasas de rentabilidad de los industriales. En ambos casos, las transferencias se instrumentaban tanto de manera directa como por medio de una modificación de los precios relativos.

(79) Cf. VILLARRUEL, J. (1988).

La redistribución de ingresos del capital al trabajo muestra estas dos facetas con claridad. Una de sus fuentes fue el incremento de los salarios derivado de la generalización del régimen de convenios colectivos de trabajo, el establecimiento de salarios mínimos, la introducción del sueldo anual complementario y la implementación de las vacaciones anuales pagas. Simultáneamente, se desarrolló un sistema de salario indirecto mediante el régimen de jubilaciones y pensiones (sostenido en parte por los trabajadores activos, pero también por los aportes patronales) y las políticas de educación, salud, vivienda, turismo y recreación [80].

Aunque no existen estimaciones homogéneas y la mayoría de ellas no abarca el período completo que estamos estudiando, puede observarse una evolución similar de la tendencia de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. A pesar de algunas oscilaciones que tienen que ver con la evolución de la coyuntura, dicha tendencia es creciente, especialmente entre 1945 y 1949, para luego estabilizarse. Las estadísticas disponibles para ese quinquenio indican que los asalariados percibieron en 1949 entre 9 y 13 puntos más del PBI que en 1945. A partir de 1950 esos ingresos tendieron a ubicarse en torno a un 50 % del ingreso nacional, según el tipo de cálculo efectuado.

Años	Remuneración del trabajo en el ingreso nacional			
	Según SAE	Según BCRA	Según CEPAL	Según Dieguez y Petrecolla
1945	46,7			
1946	46,8		40,1	
1947	47,9		39,5	
1948	52,4		43,5	
1949	59,4		49,0	
1950	60,9	51,9	49,6	47,5
1951		49,2	45,2	45,2
1952		51,8	50,5	47,8
1953		51,9	48,9	47,6
1954		53,2	49,9	49,0
1955		49,8	47,0	46,4

Nota: Para las columnas 2 y 4, se trata de sueldos y salarios más ingresos de asalariados pasivos. Para las columnas 1 y 3, se trata de sueldos y salarios más aportes patronales jubilatorios.

Fuentes: Secretaría de Asuntos Económicos, *Producto e ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*, Buenos Aires, 1955. Banco Central de la República Argentina, 1975. CEPAL, 1958. Dieguez, Hector y Petrecolla, Alberto, "La distribución del ingreso y el sistema previsional en la Argentina: 1950-1972", en *Desarrollo Económico*, N° 55, Buenos Aires, 1974.

Cuadro 4,11. Participación de los asalariados en el ingreso nacional (en porcentaje del PBI).

(80) Cf. Nefta, J. (1998).

Las políticas públicas que apuntaban a una modificación de los precios relativos tuvieron también una notable influencia sobre el poder de compra de los salarios. La fijación de los precios máximos y el retraso progresivo del tipo de cambio contribuían de manera no menos significativa al proceso de redistribución a favor de los trabajadores. En este punto tuvo gran influencia durante los primeros años de gobierno el control de los precios de los productos agropecuarios (en especial del comercio de granos) por medio del IAPI, que permitía mantener deprimidos los precios de los alimentos, incrementando el poder de compra de los salarios sin necesidad de aumentarlos en valor nominal [81].

Aun así, las nuevas condiciones sociales y los mecanismos de regulación estatales permitieron un progresivo incremento de los salarios nominales que superó marcadamente la tasa de inflación. Si bien existen discrepancias entre los diversos autores sobre la magnitud de los aumentos de salarios reales, algunas estimaciones apuntan que dicho incremento habría oscilado en torno al 75 % entre 1945 y 1949, año en que éstos llegaron a su punto más elevado durante el período bajo análisis [82].

En el período 1949-1952, el modelo de distribución de los ingresos en favor del sector industrial y los grupos asalariados urbanos entró en crisis. Los salarios reales experimentaron una caída cercana al 26 %, producto de un importante brote inflacionario que superaba la tasa de aumento de los salarios nominales. Los avances en materia de legislación social se detuvieron. Los controles de precio perdieron su eficacia, contribuyendo al aumento de la inflación. Como consecuencia, los sectores asalariados vieron deteriorado su nivel de vida.

La recuperación económica iniciada en 1953 permitió una nueva alza del salario real. La inflación se atenuó y en 1955 los salarios reales todavía superaban en un 64 % a los correspondientes a 1945. La consecuencia política del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados fue el fortalecimiento del peronismo, en general, y del sindicalismo peronista, en particular.

El mejoramiento de la condición social de los trabajadores contrastó con el estancamiento de la situación de sectores de la clase media. El poder sindical, la eficacia de las convenciones colectivas y la expansión del trabajo industrial contribuyeron a acortar las distancias que separaban a los trabajadores manuales de las clases medias. Las remuneraciones y el estilo de vida se acercaron. En términos comparativos, la clase media fue menos beneficiada. Según Rouquie, "entre 1943 y 1951, mientras el costo de vida casi se cuadruplica, el sueldo de los maestros se duplica, pero, en 1946 y 1952, el salario promedio del peón industrial se multiplica por cinco" [83].

(81) Ver el acápite específico sobre el IAPI más adelante (punto 4,7,2).

(82) Cf. Villarruel, J. (1988) y Diaz Alejandro, C. (1983).

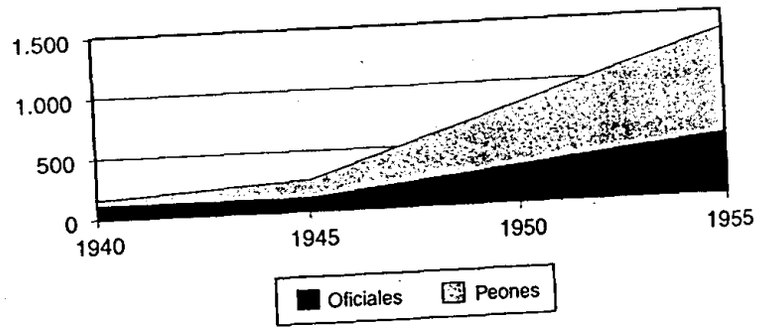
(83) Cf. Rouquie, A. (1986).

Año	Indice de salarios industriales nominales	Indice móvil anual de salarios industriales	Costo de vida	Indice de salarios reales
1945	100,0	114,5	100,0	100,0
1946	124,5	124,5	117,1	106,3
1947	176,9	142,0	131,4	134,6
1948	247,6	139,9	148,5	166,7
1949	340,4	137,4	197,1	172,7
1950	408,7	120,0	245,7	166,3
1951	519,0	126,9	337,1	153,9
1952	638,8	123,0	465,7	137,2
1953	715,8	112,0	485,7	147,4
1954	794,4	110,9	502,9	157,9
1955	882,5	111,0	565,7	156,0

Fuente: VILLARRUEL, JOSE CESAR, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955", en RAPOPORT, MARIO (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1988.

Cuadro 4,12. Indice de salarios industriales y costo de vida (base 1945=100).

Otra característica de la redistribución del ingreso durante el período fue su mayor impacto sobre las categorías de menores ingresos. El incremento de las remuneraciones de los trabajadores alejaba a los salarios del mínimo necesario para la subsistencia, permitiendo una elevación de la calidad de vida y dándole a la política económica un contenido social relativamente avanzado en relación con los demás países subdesarrollados.



Fuente: OECEI (1966).

Gráfico 4,2. Indices de salarios de oficiales y peones (base 1943=100).

Sin embargo, el proceso de redistribución abría una fuerte discusión, por cuanto el incremento de los salarios superaba al de la productividad, disminuyendo las tasas de rentabilidad. De allí que muchos autores concluyen que, independientemente de la "justicia social" que implicaba el aumento de las remuneraciones, sus resultados ponían en riesgo la reproducción del sistema al comprimir los márgenes de inversión y reducir los incentivos para los empresarios, contrayendo el incremento de la inversión y de la producción a largo plazo ([84]).

La discusión no puede ser desplegada *in abstracto*. Para entender la redistribución del ingreso practicada por el peronismo, debe analizársela dentro del contexto histórico en el que se produjo. En primer lugar, el fuerte crecimiento de los salarios reales era un fenómeno mundial, en particular en los países desarrollados, y se relacionaba profundamente con las estrategias para salir de la crisis que había afectado al capitalismo en las décadas anteriores. En segundo término, el despliegue de nuevos procedimientos de producción, englobados habitualmente bajo el nombre de "fordismo", permitían la elaboración de productos estandarizados a gran escala, lo que llevaba a la necesidad de transformar las normas de consumo de la sociedad. Si en el origen del capitalismo la producción apuntaba a satisfacer las demandas de los más ricos, las nuevas condiciones requerían una base de consumidores mucho más amplia, que se adecuara a la formidable expansión de la capacidad productiva de la industria. El lema de FORD de pagar salarios altos para poder vender los autos producidos a sus propios trabajadores comenzaba a encabezar las normas de la reconstrucción de la posguerra.

La Argentina del peronismo no escapaba a esta tendencia mundial. Sin embargo, si en Europa y América del Norte el crecimiento de los salarios se ubicó pronto por debajo de la evolución de la productividad, aquí no ocurrió lo mismo hacia fines de los años '40. Por eso, el impacto sobre las tasas de ganancia podía jugar un rol negativo. ¿Era ése un fenómeno temible? Otra vez la historia y el contexto nos ofrecen una respuesta. Vimos ya que el sector industrial había tenido una tasa de crecimiento relativamente alta desde principios de la década anterior, en la que la productividad se había incrementado sin contrapartida en el crecimiento de los salarios, que permanecían virtualmente estancados. Por lo tanto, la nueva política de ingresos, analizada desde una perspectiva de largo plazo, modificaba de manera inversa las condiciones que existían en los últimos tres lustros. En todo caso, la discusión apunta, entonces, a avalar o cuestionar una tasa de ganancia considerada "normal", sin tomar en cuenta que su permanencia o su cuestionamiento dependen de las condiciones sociales específicas y no es una magnitud que pueda fijarse en forma arbitraria o abstracta.

Por otra parte, y sin olvidar que la industrialización apuntaba al mercado interno, la perennidad de una distribución marcadamente asimétrica podía poner en cuestión el propio crecimiento industrial a largo plazo como consecuencia de

(84) Cf. NERRA, J. (1998).

una debilidad de la demanda. En este sentido deben interpretarse las permanentes menciones de PERON a una hipotética crisis de subconsumo y los esfuerzos del Estado por regular las relaciones entre obreros y capitalistas, y fortalecer el poder de compra de los salarios.

Por último, el debate debe contemplar también el otro proceso de redistribución del ingreso al que hemos hecho referencia. Las políticas que implementó el gobierno peronista en su primera etapa tenían un sesgo muy favorable al sector industrial en detrimento de las actividades agrícolas, apoyadas por un particular manejo de los precios relativos y por las regulaciones del Estado ([85]). El control del precio de las divisas en el marco de una creciente inflación provocó una revaluación del peso. Dado que el sector agrícola es tomador de precios que se forman en el mercado internacional y su precio local se obtiene multiplicando el valor internacional por el tipo de cambio, el retraso cambiario disminuye en términos relativos los precios internos de dicho sector. El control de cambios favorecía, entonces, al sector industrial desde tres puntos de vista. Ante todo, la depresión de los precios agrícolas contenía en parte la demanda de aumentos salariales. En segundo lugar, abarataba los insumos de origen agropecuario, materia prima de un segmento importante del aparato industrial. Finalmente, disminuía también el costo de las importaciones de insumos y bienes de capital. De manera que, si bien un aspecto de la política económica impactaba de modo negativo sobre la estructura de costos, el otro lo hacía en sentido inverso. Al mismo tiempo, la mayor demanda (tanto por los incrementos salariales como por el mayor volumen de empleo) permitía una mejor utilización de la escala de producción.

Pero, como veremos más adelante, no eran éstas las únicas herramientas con que el Estado apuntalaba el proceso de industrialización. También lo apoyaba por medio de una corriente de préstamos a tasas bajas y de subsidios, que se nutrían de los fondos obtenidos por la comercialización de las cosechas por intermedio del IAPI. Desde este punto de vista, el agro contribuía al crecimiento industrial.

Las transferencias de ingresos de las actividades rurales a las urbanas permitían, entonces, un incremento de los salarios reales sin afectar de manera importante al sector industrial, considerado el motor del crecimiento económico del país. Claro que esta política dependía sobremanera de la capacidad del sector agrícola para sostenerla. En este aspecto, el proyecto se benefició extraordinariamente de la especial coyuntura de la posguerra, en la que los precios internacionales se encontraban muy por encima de los habituales, que le permitían al Estado apropiarse de manera directa (por medio del IAPI) o indirecta (a través del control de cambios) de una ganancia extraordinaria que coyunturalmente generaban las

(85) Cf. FERRER, A. (1977) y VILLARRUEL, J. C. (1988).

actividades rurales. De esa forma, tenía a disposición una masa de recursos de magnitud para producir una redistribución del ingreso y financiar una creciente masa de importaciones sin provocar disloques graves en el funcionamiento de la economía. Sin embargo, como veremos, las condiciones favorables comenzaron a revertirse a partir de 1949, obligando al gobierno a replantear esta estrategia.

4,7. LA EVOLUCION DEL AGRO Y LA CREACION DEL IAPI

4,7,1. La evolución del agro

El deterioro de la actividad agrícola experimentado en los años del conflicto bélico mundial se proyectó hacia la posguerra. A nivel global, la superficie sembrada con granos en toda la Argentina, después de bajar a 14 millones de hectáreas para todo el país entre 1945 y 1949, tendió a estancarse. Las oleaginosas perdieron, entre la década de 1930 y la de 1950, un millón de hectáreas, modificándose además la composición del total. El lino, después de su gran expansión en los años '20, se vio afectado en la década de 1940, al caer la demanda mundial debido al crecimiento de la producción de países otrora importadores, como los Estados Unidos y Canadá. Desplazado por el trigo, el maíz y la ganadería, el lino fue pasando a tierras cada vez más marginales, perdiendo dos de los tres millones de hectáreas que había cubierto, reemplazado en 700.000 hectáreas por el girasol, que se encontraba en pleno desarrollo desde los años '30 debido a las buenas condiciones naturales que había encontrado en la región pampeana, y en parte por el maní, localizado principalmente en la provincia de Córdoba, que alcanzó a las 300.000 hectáreas. Mientras, el campo argentino conservaba sus tradicionales características que básicamente eran, según FELIX WEIL, "sus grandes propiedades, las estancias y, especialmente, sus extensas latitudes". "Estas propiedades —sostenía WEIL— no siempre eran administradas por sus propietarios o mayordomos. Muchos propietarios ausentistas y otros que no disponían del capital necesario para invertir en herramientas, semillas y mano de obra preferían arrendar más tierras a aparceros o a arrendatarios. A pesar de algunos intentos esporádicos de asentamiento, el número de agricultores dueños de la tierra que cultivaban era relativamente pequeño. Se promulgaron leyes para ayudar a los pequeños agricultores a que compren tierras, pero a pesar de algunas iniciativas aisladas, prácticamente nada habría resultado de ello, por una razón: los grandes terratenientes se oponían al cambio" ([86]).

(86) WEIL, FELIX, "La tierra del estanciero", en RAPOPORT, M. (comp.), *Economía e historia...* (1988).

Período	Maíz	Trigo	Lino
1935-1939 (*)	6.423,2	7.632,2	3.001,8
1940-1944 (*)	5.369,7	7.057,1	2.687,6
1945-1946	3.950,8	5.762,1	1.864,8
1946-1947	3.612,2	6.673,5	1.905,1
1947-1948	3.319,2	5.449,7	1.573,0
1948-1949	2.690,8	5.805,8	1.304,7
1949-1950	2.156,2	5.692,0	1.077,6
1950-1951	2.439,0	6.554,2	1.087,4
1951-1952	2.531,8	4.791,0	641,3
1952-1953	3.354,3	6.065,5	1.020,0
1953-1954	3.268,0	6.353,9	732,3
1954-1955	3.001,5	5.936,8	739,3
1955-1956	2.887,9	5.210,0	674,6

(*) Promedios quinquenales.
Elaboración propia.
Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

Cuadro 4,13. Evolución de la superficie sembrada en la región pampeana (en miles de hectáreas).

Por otra parte, las producciones cerealera y de lino pampeanas continuaron estancadas durante la segunda posguerra, no obstante lo cual la actividad agropecuaria continuó siendo un importante factor en la determinación de la renta nacional, no sólo porque otras regiones y cultivos del país alcanzaron significativos aumentos en su producción, sino porque la ganadería experimentó también un importante crecimiento en el período, como veremos más adelante.

Período	Maíz	Trigo	Lino
1935-1939 (*)	7.891,9	6.634,0	1.702,1
1940-1944 (*)	8.064,0	6.279,0	1.464,3
1945-1946	3.574,2	3.907,0	964,1
1946-1947	5.814,7	5.615,0	1.034,3
1947-1948	5.200,0	6.500,0	901,0
1948-1949	3.450,0	5.200,0	432,8
1949-1950	836,4	5.144,0	675,8
1950-1951	2.670,0	5.796,0	559,2
1951-1952	2.040,0	2.100,0	313,4
1952-1953	3.550,0	7.633,7	584,3
1953-1954	4.450,0	6.200,7	410,0
1954-1955	2.546,0	7.690,0	405,0
1955-1956	3.870,0	5.250,0	238,0

(*) Promedios quinquenales.
Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

Cuadro 4,14. Producción de cereales (en miles de toneladas).

Las áreas destinadas a cultivos industriales aumentaron, a su vez, casi un 25 %, pasando de 929.600 hectáreas en el quinquenio 1940-1944 a 1.229.900 en el quinquenio 1950-1954. El incremento se produjo especialmente en las tierras destinadas al cultivo de la caña de azúcar, el algodón, la vid, el arroz y el tabaco. La producción agropecuaria extrapampeana en su conjunto aumentó en un 40 % entre 1945 y 1955, hecho que, al menos en parte, se debía a la intención del gobierno peronista de lograr un mayor equilibrio económico regional.

4,7,2. La política agraria y la creación del IAPI

En la campaña electoral, el peronismo había esbozado la posibilidad de una reforma agraria presagiando enfrentamientos con la Sociedad Rural Argentina. "Si el discurso suena amenazante, los hechos muestran confrontaciones pero también conciliaciones y acuerdos entre los representantes de la *Nueva Argentina* y algunos de la *Argentina oligárquica*" (87).

Pero una vez en el poder, y con el nombramiento de un ministro vinculado al sector terrateniente, las autoridades peronistas negociaron distintas concesiones con los intereses de la poderosa corporación agropecuaria que terminaron por diluir las transformaciones propuestas inicialmente, sin afectar los derechos legales de la propiedad de la tierra. Como contrapartida, una de las primeras medidas puesta en práctica por el gobierno militar a instancias de Perón, a favor de la redistribución del ingreso y de la justicia social, fue la sanción del Estatuto del Peón Rural en 1944. En el mismo se consolidaron los derechos de los trabajadores del campo, a quienes se les garantizaba no sólo mayores ingresos, sino también estabilidad, vacaciones pagas, indemnización por despido injustificado, condiciones adecuadas de seguridad, alojamiento, alimentación y asistencia médica, todo lo cual implicó un recorte en la tasa de ganancia del propietario. Estos mecanismos, criticados con dureza por los grandes terratenientes agrupados en la SRA, generaron una notable disminución en las tasas de retribución de las explotaciones agrarias, afectadas también por los bajos precios fijados oficialmente y por el congelamiento de los arrendamientos. El conjunto de estas medidas generó una retracción de la inversión en el agro, afectando la productividad del sector y haciendo retroceder el área sembrada.

La política económica puesta en marcha a partir de 1946 introdujo importantes innovaciones en la organización tradicional de la producción y el comercio agropecuario. En el pasado, el crecimiento del sector agrícola argentino había generado la formación de un sistema comercial y financiero como soporte auxiliar de la función productora. Sin embargo, con el paso del tiempo se fue desarrollando

(87) Cf. Girbal-Blacha, Noemí, "El cambio de rumbo en la economía argentina peronista (1949-1955). El crédito agrario y los consejos regionales de promoción", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 20, segundo semestre de 2000.

una poderosa red intermediaria que, partiendo desde la parcela del productor, concluía en las dársenas portuarias, atravesando diversos eslabones de acopiadores, almacenes de ramos generales, comisionistas, corredores y exportadores de granos. De esta manera, la comercialización de las cosechas se constituyó en fuente de importantes beneficios para los intermediarios, especialmente para el reducido grupo de empresas comerciales organizadas en forma de oligopsonio.

Es importante destacar, también, las condiciones en que el mercado mundial de granos se desarrolló durante la Segunda Guerra Mundial y en la inmediata posguerra. Como consecuencia del conflicto, los principales países beligerantes habían organizado sus abastecimientos de productos primarios, en especial alimentos, mediante la creación de organismos estatales de compra que actuaban en forma independiente o coordinados con los de otros países aliados, como el llamado "Combined Food Board". Estos organismos llegaron a constituirse en verdaderos "carteles" ya que al eliminar virtualmente la competencia entre los compradores regulaban los precios del mercado, efectuando luego la distribución de los productos adquiridos entre las partes interesadas. Finalizada la guerra, mientras subsistía una gran escasez de productos primarios, una creciente inflación mundial comenzó a elevar los precios de los artículos manufacturados. Las principales potencias decidieron continuar su política de adquisiciones en la forma referida, dejando en cambio fuera de todo control los precios de estos productos industriales. Frente a este virtual monopsonio, no compensado por un equitativo acceso a los productos que se ofrecían en intercambio, la Argentina creó su propio monopolio estatal de venta, actitud que por otra parte fue asumida por otros importantes proveedores mundiales como el "Canadian Wheat Board", en Canadá; el "Australian Wheat Board", en Australia, y la "Commodity Credit Corporation" en los Estados Unidos.

Período	Maíz	Trigo	Lino
1945-1946	572	2.358	135
1946-1947	2.200	1.387	37
1947-1948	2.366	2.284	—
1948-1949	2.534	2.174	—
1949-1950	1.063	1.847	—
1950-1951	794	2.767	139
1951-1952	298	2.455	181
1952-1953	652	63	26
1953-1954	1.083	2.527	10
1954-1955	2.185	2.943	11
1955-1956	362	3.617	—

Fuente: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

Cuadro 4,15. Exportaciones agrarias (en miles de toneladas).

El organismo local encargado de efectivizar esa política fue el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) que absorbió las funciones de la Junta Reguladora de Granos y encaró los problemas específicos que creaba la comercialización externa de las cosechas argentinas. El nuevo ente estatal comenzó a operar dentro del área perteneciente al Banco Central de la República Argentina, nacionalizado poco tiempo antes. De este modo, el gobierno electo del Gral. Perón pudo poner en ejecución su política económica, controlando, directa e indirectamente, la producción total del país y el ahorro nacional. El BCRA se transformó en el nexo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el IAPI, institución que fue organizada con criterio comercial para poder afrontar las diferentes coyunturas del comercio internacional, y que debía actuar con agilidad en la compra, venta, distribución y comercialización de productos, protegiendo los intereses nacionales. El IAPI se constituyó, por lo tanto, en el único comprador de los cereales y oleaginosas, a los precios de adquisición fijados por el Estado y, luego de separar una parte para el consumo interno, procedía a vender los saldos exportables (88).

El IAPI era, en cierta forma, un sucesor de los organismos creados por el régimen conservador, pero ampliaba sus funciones al negociar directamente con los representantes de las entidades estatales de los países compradores. Asimismo, el productor agrícola se habría de enfrentar, desde entonces, a un único comprador, el Estado, disolviéndose la agobiante dependencia que lo ataba a comercializadores e intermediarios. Pero, en contrapartida, el IAPI retribuyó al productor con dinero argentino calculado al valor oficial, implicando, dado el atraso cambiario notorio desde los comienzos de la administración justicialista, una sistemática transferencia de ingresos desde el campo hacia las actividades urbanas en general, hecho que produjo un largo y áspero conflicto entre las organizaciones agropecuarias y el gobierno.

Al persistir en el comercio exterior la dependencia de las exportaciones agropecuarias y al fijar los precios de las ventas al exterior, el IAPI fue uno de los principales instrumentos de la política económica del gobierno de Perón. Sus recursos sostuvieron la política de nacionalizaciones y ampliación de los servicios públicos; el fomento de la industrialización y la adquisición de productos importados tales como materias primas, bienes de capital y buques para la flota mercante. Ejercía también el control del uso de las divisas a través de tipos de cambio múltiples, permisos de importación y fijación de cuotas.

Con respecto a las ventas externas, el IAPI negociaba directamente con representantes de las entidades estatales de los gobiernos extranjeros procurando obtener las mejores condiciones para la Argentina. No obstante, siempre existieron ciertas cantidades de cereales que se comerciaban mediante canales privados. En estos casos, las empresas exportadoras adquirían al IAPI los granos a los precios fijados por la institución y luego los embarcaban con destino a los mercados consumidores del exterior. Distinto tratamiento recibieron las oleaginosas, cuya

(88) Cf. Cafiero, A. (1974).

producción total era comprada por el IAPI para ser entregada mediante cupos al sector industrial para su procesamiento, colocando luego el aceite en el mercado internacional. También, las exportaciones de carnes, cueros, grasas y sebos eran realizadas parcialmente por el Instituto, previa adquisición en el mercado interno, aunque en proporciones que variaban según los años. El IAPI intervino en la comercialización de productos de acuerdo con las necesidades coyunturales por las que atravesaba el país. Por esta razón, desde el 17 de marzo de 1947 fueron excluidos de su fiscalización ciertos rubros como las legumbres secas y las cebollas, que pasaron a ser negociados libremente en el mercado. De manera paralela, con la apertura de nuevos mercados y el control de las importaciones de materias primas, maquinarias e implementos diversos, rodados y máquinas agrícolas, cuyos valores habían aumentado en la inmediata posguerra, el IAPI procuraba obtener mejores precios tanto para el sector industrial como para el agrícola.

Al transformarse en el único comprador de los bienes esenciales para la economía argentina, combinó su operatoria comercial con los convenios y tratados internacionales que en aquellos años comenzó a suscribir el gobierno nacional, especialmente con otros países latinoamericanos. Las autoridades argentinas consideraban que de ese modo se haría más fácil defender los precios y asegurar al productor, con los fondos acumulados, la colocación de sus cosechas a precios más ventajosos por un largo período. Si a esto se le agrega la acción reguladora de los precios en los artículos de consumo interno, el IAPI fue un verdadero instrumento de contención inflacionaria, y sobre todo, de la suba de los precios en los artículos de primera necesidad. En ese sentido, las utilidades obtenidas por el instituto fueron invertidas para subvencionar los precios del azúcar, la harina, el aceite comestible y las papas con la intención de mantener el poder adquisitivo de los asalariados (89).

Mediante el control del comercio exterior, el IAPI intentaba mantener los términos del intercambio de la Argentina con el resto del mundo. De esta manera, el Estado obtenía las ganancias generadas por las exportaciones agropecuarias, que anteriormente habían sido usufructuadas por los grandes oligopolios internacionales y sus subsidiarias locales. Así, por ejemplo, en los años 1946-1947 las utilidades obtenidas por el IAPI en la comercialización del trigo ascendieron a m$n 363 millones y en 1948 alcanzaron a m$n 532 millones. En esos mismos años las exportaciones de maíz generaron una ganancia de m$n 89 millones y m$n 464 millones, respectivamente. No obstante, estos valores deben contextuarse en la coyuntura internacional muy favorable de la inmediata posguerra. Esta situación produjo para la Argentina una relación excepcionalmente favorable de los términos del intercambio, que fue aprovechada por el gobierno peronista para consolidar otras actividades económicas, como el sector industrial, en la creencia de que, a la vez, se constituirían en una fuente de demanda permanente para la propia producción cuando cedieran los estímulos favorables del mercado internacional.

(89) Novick, Susana, *IAPI: auge y decadencia*, Buenos Aires, 1986, pág. 58.

Como organismo comercial, el IAPI centralizó también las importaciones de materias primas esenciales y de bienes de capital, especialmente en los años de la inmediata posguerra en que los vendedores de estos productos eran también entes estatales de otros países, que los ofrecían en el mercado mundial. Por estos motivos el IAPI firmó varios convenios comerciales entre 1947 y 1949 con países como Suiza, Hungría, Italia, Países Bajos, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Brasil, con la finalidad de colocar la producción argentina a precios más ventajosos. Como contrapartida, estos países proveyeron a la Argentina de maquinarias y bienes indispensables para el sector industrial.

A medida que la política económica peronista se fue profundizando hacia un modelo económico nacional-distribucionista, el IAPI fue adquiriendo otras funciones distintas. En el ámbito interno otorgaba fondos a las diversas reparticiones y entes públicos destinados a la compra de bienes de capital, operando como un verdadero organismo financiero. En esta función cumplió un papel muy importante al participar en la nacionalización de empresas y en la compra de bienes de capital para diversos emprendimientos estatales. En el ámbito externo, y con el objetivo de expandir el comercio exterior, el IAPI otorgó financiamiento a otros países para que pudieran comprar en el mercado argentino especialmente productos alimentarios. También adelantó fondos a astilleros europeos para la construcción de embarcaciones de pasajeros y de carnes refrigeradas.

4.8. EL SECTOR EXTERNO: DEL AUGE A LA CRISIS

4.8.1. Los primeros años: la evolución de las balanzas comercial y de pagos

En los tres primeros años del peronismo, en función de los favorables términos del intercambio y de la disponibilidad de mercados existente en la posguerra, el comercio exterior siguió una tendencia positiva, continuando la de los años de la guerra. Sin embargo, experimentó, aun así, diversas alternativas.

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Precios de exportación	Precios de importación	Términos de intercambio
	En millones de dólares			1935-1939=100		
1946	1.175,3	675,4	499,9	220,9	196,8	112,2
1947	1.614,3	1.584,5	29,8	327,3	244,0	134,1
1948	1.626,8	1,590,4	36,4	366,5	277,3	132,2

Fuentes: Banco Central de la República Argentina; CEPAL (1958).

Cuadro 4,16. Comercio exterior argentino y términos del intercambio (1946-1949) (en millones de dólares para el comercio exterior).

En 1946, la balanza comercial tuvo un saldo excedentario relativamente alto, cercano a los 500 millones de dólares, pero en 1947 y 1948 esos saldos disminuyeron como consecuencia del espectacular incremento de las importaciones, que se quintuplicaron entre 1945 y 1947. Esto se debió a la compra de maquinarias, bienes de capital y materias primas de origen industrial, motivadas por el intenso proceso de industrialización. Los favorables términos del intercambio, que alcanzaron su pico en 1948, fueron una consecuencia de los altos precios internacionales que tuvieron los productos agrarios en la inmediata posguerra y permitieron mantener un nivel apreciable en el valor total de las exportaciones, aunque el volumen físico de éstas haya descendido entre 1946 y 1948, mientras que, en cambio, el de las importaciones se duplicaba. Esto nos da un índice de la alta capacidad de importar que tenía el país en esos años.

La composición de las importaciones nos muestra, a su vez, la preferencia dada a los productos que contribuían al proceso de industrialización. Por un lado, la participación de los bienes de consumo no durables, que hasta 1945 promediaba entre el 25 y el 35 % decreció fuertemente a cerca del 10 % en 1947, y aun menos en años posteriores (la caída es impactante en el caso de los textiles), y la participación de los bienes de consumo durables, luego de un pico en 1946, mantuvo altibajos en una escala descendente. Por otro lado, es destacable el incremento en la proporción de productos intermedios metálicos, de combustibles y lubricantes (a partir de 1949) y, en particular, de maquinarias industriales (con un porcentaje destacado, 17,1 % y 15,8 %, en 1947 y 1948) y de elementos para el transporte y las comunicaciones (15,8 % y 10 %, en 1947 y 1948, sobre todo automotores y camiones). La crisis, que va a comenzar en 1949, afectará, especialmente, estos dos últimos rubros.

Año	Cons. no durables	Cons. durables	Combustibles	P. interm. metálicos	Otros p. interm.	Mat. de const.	Maquinaria agrícola	Maquinaria industrial	Transporte y comunicaciones	Otros
1945	23,3	8,6	4,5	7,8	47,5	3,5	0,5	3,4	0,8	0,1
1946	12,7	17,9	7,7	10,5	32,2	4,2	1,3	7,2	6,2	0,1
1947	17,2	9,3	5,1	10,2	23,8	4,5	2,4	11,7	15,8	—
1948	12,1	8,9	7,2	10,0	24,5	6,5	3,2	17,1	10,5	—
1949	10,7	5,3	8,7	11,7	33,5	7,9	1,7	15,8	4,7	—
1950	9,0	4,2	12,3	13,6	32,3	8,1	3,5	13,5	3,5	—
1951	7,1	9,9	10,8	15,1	34,6	5,5	3,0	10,2	3,8	—
1952	6,2	5,4	16,5	12,2	29,8	5,5	4,9	11,7	7,8	—
1953	7,4	3,0	18,2	8,4	31,8	3,1	5,2	11,2	11,7	—
1954	6,4	2,7	15,1	17,4	34,7	5,3	2,0	10,7	5,7	—
1955	6,3	4,1	13,9	19,8	34,2	4,7	3,4	9,0	4,6	—

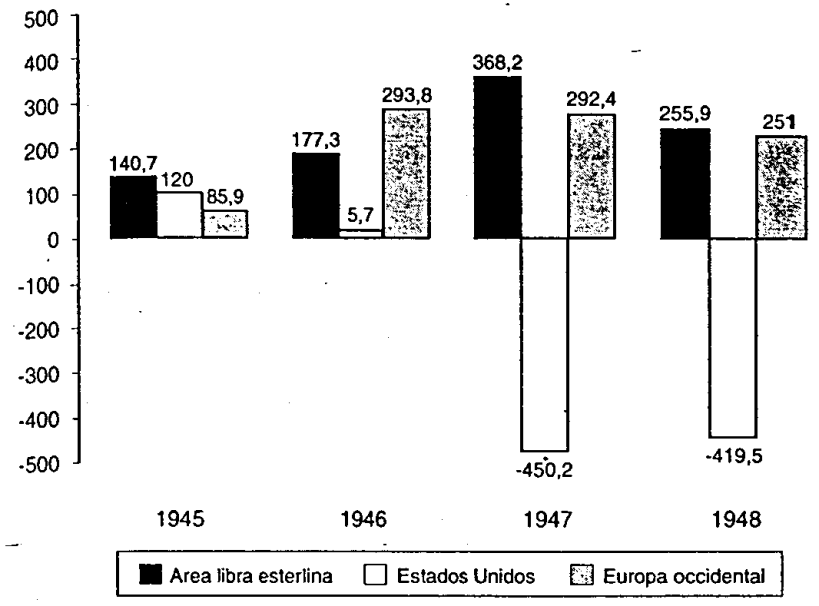
Fuente: CEPAL (1958).

Cuadro 4,17. Estructura de las importaciones (en porcentaje).

Pero el intercambio externo resultaba más complejo que una simple resta de exportaciones e importaciones. Interesaba también, por diversas razones, cuáles eran los principales socios comerciales de la Argentina. En primer lugar, porque el viejo esquema triangular con Gran Bretaña y Europa, por un lado, y los Estados Unidos, por otro, parecía revivirse por la importancia que, como cliente, tenía aún el Reino Unido y por el hecho de que el principal abastecedor de productos industriales en la posguerra eran los vecinos del Norte. En segundo término, por las dificultades que creaba la existencia de distintas áreas monetarias, con tres zonas definidas: las que correspondían a acuerdos bilaterales de compensación, la que tenía que ver con las libras esterlinas (incluidas las bloqueadas) y la de divisas libres (que comprendía, sobre todo, a los EE.UU.). En las zonas de acuerdos compensatorios o en la de la libra esterlina, recordemos la inconvertibilidad de la moneda inglesa, no podían usarse las divisas libremente para comprar en otros países.

Sin embargo, uno de los aspectos más importantes del comportamiento de la balanza comercial fue el incremento de las importaciones desde los Estados Unidos, que convirtieron a ese país en el principal proveedor de la Argentina. Esas importaciones pasaron de 41,4 millones de dólares en 1945 a cerca de 600 millones de dólares anuales en 1947 y 1948, y originaron fuertes déficit en el balance bilateral, de más de 400 millones de dólares anuales en ambos años. Estos saldos negativos tuvieron influencia, como señalan Mallon y Sourrouille, en la caída de las reservas de oro y divisas en 1947 y 1948, ya que debería atribuirse el 90 % de esa baja, de cerca de 1.000 millones de dólares, al déficit en cuenta corriente con el área de divisas libres, mientras que los saldos netos con los países con inconvertibilidad estaban aumentando (90).

(90) Mallon, R. y Sourrouille, J. (1976), pág. 66.



Elaboración propia

Fuentes: Dirección General de Estadística y Censos. Elaborado sobre la base del tipo de cambio promedio para exportaciones e importaciones citado por: Diaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1975.

Gráfico 4,3. Principales saldos comerciales de la Argentina por áreas de comercio (1945-1948) (en millones de dólares).

La memoria del Banco Central de 1947 lo señala con claridad: "Las dos terceras partes de las exportaciones argentinas se destinan a países con convenio, en tanto el grueso de nuestras compras debe realizarse en Estados Unidos de Norteamérica, a causa de la lentitud con que opera la reconversión de los países europeos. La intensa demanda de productos de toda índole que soporta aquel mercado (...) ha provocado nuevos aumentos de precios de sus productos y determinó la reimplantación de sistemas de racionamiento por las autoridades norteamericanas" (91). En la discusión en torno a las decisiones económicas del primer peronismo se han criticado, en este sentido, tanto el monto y la calidad de los productos comprados en el país del Norte, como la realización de algunos convenios con naciones europeas, en particular el que se realizó en 1948 con España, que no trajeron ventajas económicas y acentuaron los desequilibrios en la balanza de pagos.

(91) Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1947, pág. 9.

Respecto de la primera cuestión, uno de los principales funcionarios económicos de la época, ALFREDO GOMEZ MORALES señalaba: "durante mucho tiempo tuvimos que traer y pagar del exterior lo que podíamos (...). Muchas de esas divisas con el criterio de un momento normal fueron malgastadas, pero, si se lo mira objetivamente, frente a la realidad del momento no fue así, porque el desabastecimiento duró varios años" (92). Por un lado, se creía en el posible estallido de otro conflicto mundial (y la Guerra de Corea, en 1950, parecía confirmar este pronóstico) y con el posible desabastecimiento y suba de precios que esto podría traer. Por otro, la descapitalización de la guerra hacía que "existiera verdadera avidez por utilizar el poder de compra acumulado" (93).

En cuanto al balance de pagos, el problema principal que se planteaba estaba vinculado, además, al rescate de la deuda externa y la nacionalización de los servicios públicos. Al 31 de diciembre de 1945, la Argentina disponía de un saldo de oro y divisas de m$n de 5.700 millones, de los cuales m$n 4.000 millones se habían acumulado desde 1941. Pero en 1946, la casi totalidad de los pagos al exterior se atendió con los ingresos provenientes de las exportaciones, aunque hubo dos operaciones extraordinarias: el rescate de empréstitos externos en dólares y francos suizos y la adquisición de la Unión Telefónica, que se pagaron con el saldo positivo del balance comercial. En cambio, en 1947, las compras en el exterior motivaron, como señalamos más arriba, una fuerte contracción de las reservas, originadas principalmente en el déficit acumulado en el área de divisas libres, sobre todo en el comercio con los EE.UU., a lo que debe agregarse unos 140 millones de dólares, producto de repatriaciones de la deuda pública y privada y de nacionalizaciones de empresas públicas. El total neto de oro y divisas cayó así de 1.686 millones de dólares a 1.163 millones entre 1946 y 1947.

Este hecho volvió a repetirse en 1948, bajando las reservas otros 500 millones de dólares. Pero en este caso la caída obedeció, además, del nuevo déficit comercial con los EE.UU., a la firma del Convenio Andes, de nacionalización de los ferrocarriles y, en un pequeño monto, a la nacionalización de otras empresas de servicios públicos británicas y francesas y a nuevas repatriaciones de la deuda externa. La operación de nacionalización de los ferrocarriles ingleses significó el desembolso de m$n 2.029 millones, unos 750 millones de dólares. De esta cifra, lo fundamental se pagó con divisas provenientes de las exportaciones de ese año, pero una parte también con libras bloqueadas, lo que produjo una fuerte disminución del saldo favorable en el área de divisas de compensación, en este caso de libras esterlinas. Incidieron, asimismo, entre 1946 y 1948, la transferencia de utilidades, dividendos e intereses de empresas extranjeras, que llegaron a los 300 millones de dólares.

m$n

(92) Citado en RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (1994), pág. 37; ver también CAFIERO, A. (1974).

(93) Banco Central de la República Argentina (1947), pág. 11.

Fin del año	Oro	Divisas	Posición con el FMI	Otros pasivos	Total neto
1946	1.090,3	596,3	—	—	1.686,6
1947	337,9	852,2	—	—	1.163,1
1948	142,6	531,0	—	—	673,6
1949	210,3	313,6	—	—	523,9
1950	210,3	480,2	—	—	690,5
1951	266,7	182,2	—	-91,9	357,0
1952	286,7	-6,0	—	-96,5	184,2
1953	371,5	102,1	—	-96,5	377,1
1954	371,5	86,2	—	-86,8	370,9
1955	371,5	-175,3	—	-77,2	119,0

Fuente: *Memoria anual del Banco Central de la República Argentina*, volúmenes correspondientes al período 1953-1970.

Cuadro 4,18. Reservas internacionales y capitales compensatorios de las autoridades monetarias (1946-1955) (en millones de dólares).

Dejando de lado la discusión sobre el precio, la nacionalización de los ferrocarriles británicos era un hecho prácticamente inevitable, por el consentimiento mayoritario de la clase política local y de las empresas británicas, y por los problemas que creaban las libras bloqueadas, primero, y la inconvertibilidad de la moneda inglesa después (algo similar ocurrió con algunas otras nacionalizaciones y repatriaciones de deuda externa). El problema de la pérdida de reservas se vinculaba, entonces, en mayor medida, al déficit de la balanza comercial, en particular con los Estados Unidos, el único proveedor posible de muchos de los bienes que necesitaba el país. Era una consecuencia no deseada de la descapitalización del período de la guerra y de la existencia de áreas monetarias incompatibles (94).

El punto principal radica en saber si esa pérdida de reservas fue o no provechosa para la Argentina desde el punto de vista de su desarrollo económico. Resulta, aunque la situación tenga características diferentes, un problema parecido al que se planteaba con respecto al endeudamiento externo en el período agroexportador. Sin embargo, es recién a partir de 1951, en plena crisis económica —que había comenzado a vislumbrarse en 1949—, que se producirá una caída neta de las reservas de oro y divisas, cuyas causas analizaremos más adelante.

(94) Una opinión distinta señala que el intercambio comercial no fue el responsable principal del déficit del balance de pagos, pero ello porque no tiene en cuenta la existencia de diferentes zonas monetarias, como apuntan bien MALLON y SOURROUILLE, cf. VILLARRUEL, JOSE CESAR, "Política de ingresos, 1946-1955, en *Documento de Trabajo, N° 19, FEPA*, Buenos Aires, 1979, pág. 13.

4.8.2. La crisis económica y el sector externo

Hacia 1949, comenzaron a manifestarse los primeros síntomas de una seria crisis económica que se advirtió por los desequilibrios crecientes del sector externo, pero que obedecía también a causas internas. Confluyeron en ella distintos factores. En primer lugar, un vuelco desfavorable del marco internacional, al invertirse la tendencia positiva de los términos del intercambio. En segundo término, la caída de las reservas internacionales, como consecuencia, por una parte, de los gastos en equipos y materiales para acelerar la industrialización y en previsión de un posible desabastecimiento y, por otra, del proceso de nacionalizaciones y de rescate de la deuda externa. Por último, la existencia de problemas estructurales, en particular en el sector agrario, y el agotamiento de una política económica de acentos industrialistas y redistributivos, pero con limitaciones en el proceso de acumulación de capitales, que se manifestaba principalmente en la insuficiencia de industrias de base y en la creciente dependencia de los insumos externos.

En 1949, se produjo por primera vez un déficit en la balanza comercial de casi 140 millones de dólares, de cuales cerca de la mitad correspondían al comercio con los EE.UU. Sin embargo, el intercambio con ese país cayó un 40 %, por la brusca disminución de las importaciones. "Una vez cumplida la etapa de considerables adquisiciones de maquinarias, materias primas y bienes de consumo destinadas a cubrir la demanda postergada durante el período bélico —decía la Memoria del Banco Central de 1949, reconociendo las dificultades— (...) las compras en el exterior han debido adecuarse a nuestras disponibilidades de oro y moneda extranjera" (95).

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Precios de exportaciones	Precios de importaciones	Términos del intercambio
1949	933,8	1.072,6	-138,8	338,3	307,8	109,9
1950	1.167,6	1.045,4	122,2	268,2	287,4	93,3
1951	1.169,4	1.480,2	-310,8	354,2	346,6	102,1
1952	687,8	1.179,3	-491,5	309,9	378,4	81,9

Fuentes: Banco Central de la República Argentina; CEPAL (1958).

Cuadro 4,19. Comercio exterior argentino y términos del intercambio (1949-1952) (en millones de dólares para el comercio exterior).

Si bien un año más tarde, en 1950, el saldo del intercambio comercial volvió a ser positivo, el volumen físico de las exportaciones experimentó una caída, y en 1951 y 1952 existieron de nuevo fuertes déficit comerciales por el alto volumen de importaciones, primero, y el brusco descenso de las exportaciones, luego, a lo que se agregaba la caída de los precios internacionales de los productos primarios, que se incrementaron brevemente en 1951 debido a la Guerra de Corea y luego comenzaron una tendencia descendente.

(95) Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1949, pág. 24.

Un elemento que influyó en forma negativa fue la inflación desatada en los países industrializados en la inmediata posguerra. Según el economista norteamericano SEYMOUR HARRIS, la pérdida de poder adquisitivo de las divisas acumuladas en la guerra por los países latinoamericanos ascendió en esos años a 1.200 millones de dólares (96).

En el orden externo uno de los principales motivos de la crisis fue, sin duda, el Plan Marshall, que discriminó contra las exportaciones argentinas impidiendo su colocación en los mercados europeos. El gobierno había apostado hacia 1948 a la recomposición de las exportaciones mediante la inclusión del país en ese Plan, al que ya nos referimos, diseñado por la administración del presidente TRUMAN, para ayudar a reconstruir rápidamente las economías europeas. Los Estados Unidos procuraban así frenar la expansión del comunismo soviético y solucionar el problema del déficit del balance de pagos de los países destruidos durante la Segunda Guerra Mundial. El Plan preveía, como vimos, el envío a Europa de créditos baratos, equipos de capital, materias primas, combustibles y alimentos, favoreciendo la colocación de excedentes exportables agrícolas e industriales norteamericanos y capitales de ese país, especialmente disponibles debido a la reconversión del aparato productivo originada por el esfuerzo de guerra que superaba las necesidades del propio mercado interno norteamericano.

Se suponía, sin embargo, que una parte de ese abastecimiento debía ser proporcionada por países latinoamericanos a través de compras que realizaría una institución denominada "Administración de Cooperación Económica" (ECA). Ello habría de significar para países como la Argentina una salida para sus exportaciones proveyendo divisas con las que se podían adquirir bienes de capital para desarrollar el sector industrial. El país del Plata, como tradicional proveedor del continente europeo, debería haber sido particularmente beneficiado. Pero la ECA argumentó que los altos precios que los argentinos fijaban para su producción exportable dificultaban las compras. No obstante, la Argentina formuló una oferta: vender su producción a precios mundiales si se le garantizaba la compra de bienes industriales a los niveles de entonces, y no más caros. Obviamente, ello no fue aceptado, y la producción agropecuaria norteamericana, más tecnificada que la local, fuertemente subvencionada y apoyada políticamente por el Estado que proveía los fondos para el programa de recuperación europea, desplazó así a la Argentina de algunos de sus mercados tradicionales.

En verdad, ningún país latinoamericano pudo incorporarse al Plan Marshall —incluso el Brasil, que había sido aliado de las naciones vencedoras desde principios de la Segunda Guerra Mundial— porque los EE.UU., por razones competitivas no estaba interesado en ello. El país del Norte también era un gran exportador de productos agropecuarios y, al financiar el Plan, se encontraba en condiciones de imponer el destino geográfico de las compras realizadas con dicho dinero, orientándolo en su propio beneficio. Sólo Canadá, debido a sus vinculaciones políticas y económicas con su vecino y con Gran Bretaña, fue

(96) Cf. HARRIS, SEYMOUR, *The European Recovery Program*, Cambridge, Mass., 1948.

aceptado por la ECA ([97]). Un funcionario norteamericano lo decía claramente, justificando la negativa del ECA a la compra de algodón paraguayo para el Plan Marshall: "El ECA no puede autorizar compras de bienes —expresaba PAUL DANIELS, alto funcionario del Departamento de Estado— declarados oficialmente excedentes en los Estados Unidos" ([98]).

Es interesante notar que, al mismo tiempo que los países latinoamericanos experimentaban en la época serias dificultades en sus balanzas de pagos y en la obtención de dólares, las economías europeas cubrían sus propios déficit con la ayuda norteamericana, en gran parte gratuita. Francia, por ejemplo, recibió entre 1948 y 1951, 2.600 millones de dólares de ayuda por el Plan Marshall (85 % de ellos en donaciones), lo que le permitirá financiar el 69,5 % del déficit de su balanza de pagos corrientes en esos mismos años y el 86,5 % de su déficit con la zona del dólar. "Incontestablemente —señala el historiador francés RENE GIRAULT— las necesidades de reconstrucción y de desarrollo económico fueron largamente financiadas" ([99]). Aun más, al contrario de lo que pasó en la Argentina, debido a esta ayuda "el fuerte desequilibrio de los intercambios comerciales no incitó a los responsables franceses a reducir masivamente las importaciones para realizar un sacrosanto equilibrio a un bajo nivel de actividad" ([100]).

Pero no sólo se produjeron dificultades del lado de la demanda, sino también del de la oferta de los productos exportables. Esto sucedía como resultado de un proceso de estancamiento de la producción rural cuyos orígenes se remontan a la década de 1930 y a los años de la guerra y que se manifestaba fundamentalmente en la disminución de las áreas cultivadas y en un descenso de la producción de granos. El límite a la posibilidad de incrementar en superficie las tierras productivas, la explotación extensiva y el bajo grado de utilización de maquinarias y agroquímicos dificultaban el incremento de la producción y, por consiguiente, de las exportaciones. Entre tanto, el crecimiento de la población y del poder adquisitivo de los salarios habían aumentado la demanda interna y reducido los saldos exportables, mientras que, por otra parte, la política seguida por el gobierno peronista de transferir recursos del agro a la industria, congelar los arrendamientos y tratar de mejorar el nivel de vida de los obreros rurales, desalentaba a los productores tradicionales.

(97) RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C., (1994), págs. 43-47.

(98) *Foreign Relations of United States*, 1948, vol. IX, pág. 714.

(99) GIRAULT, RENE, "Les relations économiques avec l'extérieur (1945-1975): mutations et permanences", en BRAUDEL, FERNAND y LABROUSSE, ERNEST, *Histoire économique et sociale de la France, 1950-1980*, tomo IV.3, Paris, 1993, pág. 1391.

(100) GIRAULT, R. (1993), pág. 1382.

La Sociedad Rural Argentina señalaba en ese momento distintos motivos que, según ella, explicaban esta situación y en particular los precios internos no remunerativos, la expropiación de tierras y el régimen de arrendamientos rurales. "Se percibe desde hace algún tiempo —decía en 1948 esta institución—, una disminución en las superficies sembradas. El interés por el cultivo de la tierra se encuentra en franca declinación y ello es coincidente con las medidas dictadas en los últimos tiempos, que afectan gravemente la estabilidad económica de las explotaciones rurales" ([101]).

La situación se complicó a raíz de las graves sequías que se sucedieron en los años agrícolas 1949-1950 y 1950-1951, y que produjeron una pérdida de alrededor de 10.000.000 de toneladas de cereales, lino y girasol. Llegó a cosecharse menos de la mitad de la superficie sembrada, la cifra más baja que se recuerda en la historia de la agricultura argentina. La situación fue más grave aún para la ganadería, sector en el cual la sequía determinó la pérdida casi total de los pastoreos naturales y los alfalfares. Ello afectó la capacidad de recepción y engorde del ganado y, sobre todo, la parición en el período. Como compensación, el gobierno concedió sobreprecios a las cosechas de maíz y otros cereales, medidas que permitieron a los productores beneficiarse con la operatoria del IAPI, y distribuyó semillas a precios subsidiados. También, el tratado de carnes firmado con Inglaterra en 1949 (luego complementado con un protocolo adicional en 1951) dio lugar a que se subsidiara a los productores al comprarles sus productos a precios superiores a los que luego se vendían en el mercado británico.

Desde el punto de vista del balance de pagos, confluyeron también, como vimos, el descenso de las reservas en oro y divisas y la caída de los precios de las exportaciones argentinas, que disminuyeron sustancialmente entre 1949 y 1950, y luego entre 1951 y 1952, lo que produjo un serio deterioro de los términos del intercambio, que no podía compensarse con un incremento de las exportaciones dada la inelasticidad de la oferta agropecuaria, agravando la situación.

El déficit comercial creció, entonces, rápidamente en 1951 y 1952 a 310,8 millones de dólares y 491,5 millones de dólares, agotando las últimas reservas de oro y divisas acumuladas durante la guerra y generando importantes trastornos económicos. Sin embargo, estas vicisitudes no deben oscurecer la interpretación del origen de la crisis. El desequilibrio externo sólo ponía de manifiesto debilidades estructurales de la economía argentina y del camino seguido por el proceso de industrialización; que constituían, en conjunto, las causas reales de los trastornos mencionados. Se iniciaba así una serie de secuencias cíclicas, cuyo análisis realizaremos en el capítulo siguiente.

(101) Cf. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 1948.

4.9. LA POLITICA INDUSTRIAL Y EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

4.9.1. La política industrial

Como se ha visto a lo largo de las páginas precedentes, la industria ocupaba un lugar central en la concepción económica del peronismo. Su crecimiento era tomado como la base sobre la que se podría avanzar en la redistribución del ingreso, en el logro del pleno empleo y en la independencia del abastecimiento interno. Esta concepción era rescatada especialmente por el Banco Central, cuando en su Memoria de 1946 advertía que: "La experiencia de los seis años de la guerra había señalado la extremada conveniencia de que en la economía del país se alentasen los procesos industriales. Pudimos ver en esos años, en contra de arraigadas creencias, que la Argentina era capaz de producir muchísimos bienes que hasta ese momento importaba; y pudo verse también que una mayor incorporación de trabajo a las materias primas que tan abundantemente producía era el único camino para elevar el estándar de vida de su población".

De esa forma, por primera vez se observa en un gobierno argentino una posición firmemente industrialista, aunque con un cierto perfil, que también es recogido por el Banco Central: "No se trata, como se comprende, de propugnar la industrialización indiscriminada, conforme a ideas de cerrado nacionalismo económico que podrían conducir a disminuir el intercambio internacional y a encarecer los artículos manufacturados. Antes, al contrario, se trata de seguir, en la medida de lo posible, el ejemplo dado por otras grandes naciones, en las cuales siempre se defiende la producción local para la cual existen fuentes y aptitudes nativas" ([102]). De manera más matizada, reaparecían aquí algunas concepciones del pasado, como cierta idea de eficiencia y la diferenciación entre industrias "naturales" y "artificiales".

En la formulación del Primer Plan Quinquenal, los límites se observan con mayor claridad. El programa hacía especial hincapié en el desarrollo de las industrias livianas, en especial a aquellas vinculadas a la utilización de insumos agropecuarios. A este tipo de industrias se le reconocían diversas ventajas, como la de ser menos intensiva en capital, requiriendo en consecuencia una menor demanda de ahorro y permitiendo un mayor volumen de empleo. En segundo término, la industria liviana no necesitaba gran ayuda tecnológica desde el exterior, hecho que se tenía muy en cuenta dado el contexto conflictivo de las relaciones con quien se perfilaba como el principal proveedor potencial, los EE.UU. En tercer lugar, las deficiencias en infraestructura, transporte, comunicaciones y oferta de mano de obra calificada se hacían sentir menos en este tipo de industrias. Por lo tanto, si bien en algunos planes del gobierno se mencionaba la necesidad de desarrollar las industrias básicas, como en el proyecto de creación de una industria siderúrgica presentado por el Gral. Savio, la característica central del

(102) Cf. *Memoria del Banco Central de la República Argentina*, 1946.

proceso de industrialización durante el peronismo (en especial hasta 1952) fue el desarrollo de la sustitución de importaciones de bienes de consumo no durables, conocida como "sustitución de importaciones fácil".

Los instrumentos de política industrial utilizados apuntaban en especial hacia la restricción de las importaciones en los sectores prioritarios, la concesión de subsidios y desgravaciones impositivas, y la constitución de un aparato crediticio que facilitara el financiamiento para el sector, quedando esbozados en el régimen de "Protección y Promoción a las Industrias de Interés Nacional" del dto. 14.630/44, vigente hasta 1957. En dicho decreto se incrementaban en un 50 % los aranceles para diversos productos, estableciendo, además, cuotas de importación. Simultáneamente se procedía a la liberalización de los derechos aduaneros a las materias primas que el país no producía o lo hacía en cantidades insuficientes, que se consideraban indispensables para la fabricación de productos de primera necesidad. Se incluía en la liberalización a los bienes de capital, elementos de transporte, maquinarias, etc. ([103]).

Un aspecto destacable en materia arancelaria fue la eliminación de las listas de aforos a partir de 1947. En el pasado, los aranceles se aplicaban sobre un valor estipulado en una lista de aforos que no se modificaba regularmente. La dinámica de los precios había llevado a que la base de la imposición fuera en general más baja que los precios efectivamente pagados, por lo que el arancel real era menor que el emergente de la legislación. Con la eliminación de los aforos, los importadores debían tributar sobre el valor real. De ese modo, se contribuía, además, a un incremento de la protección a las industrias.

La protección frente a la competencia externa no sólo emanaba de los aranceles aduaneros, sino también (y para algunos analistas: fundamentalmente) del régimen de control de cambios, que exigía permisos previos de importación y establecía preferencias para la compra de materias primas y bienes de capital, en especial maquinarias, elementos de transporte y artículos elaborados y semielaborados que no podían ser atendidos por la industria nacional. En esto no se seguía más que una práctica ya utilizada por los gobiernos conservadores para enfrentar la crisis de los años '30.

Mediante el dto. ley 12.596/46, se encargaban al Banco Central todas las operaciones relacionadas con el control de cambios, que se implantó para hacer frente a los gastos de divisas que el país estaba enfrentando debido a la expansión de las importaciones. Se establecieron en un principio varios tipos de cambio, básicos y preferenciales, de acuerdo con el producto de exportación o importación de que se trataba, cotizándose el dólar en el mercado para las transacciones financieras a un tipo mayor: el promedio era de algo más de m$n 4,00 el dólar. La creciente sobrevaluación del peso en relación con su paridad teórica no pudo resistir la crisis de 1949, y en 1950 se lo devaluó oficialmente, simplificándose,

(103) Cf. Mallon, Richard y Sourrouille, Juan V., *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, 1976.

al mismo tiempo, el sistema de cambios y estableciéndose sólo dos tipos de cambio comprador y vendedor, básicos y preferenciales: 5,00 pesos y 7,50 pesos, el básico y el preferencial del tipo comprador, y 7,50 pesos y 5,00 pesos el básico y el preferencial del tipo vendedor. En el mercado libre se cotizaba a alrededor de 13,00 pesos ([104]). La fuerte devaluación encareció el precio de los productos importados, con lo que la protección a la industria local cobró todavía más cuerpo. Sin embargo, para aquellas que utilizaban una alta proporción de insumos importados, la devaluación significó un incremento de sus costos.

Pero, como señala Lucangeli, el examen de la política comercial del peronismo muestra las preferencias por la utilización de las restricciones cuantitativas como instrumento de control de las importaciones más que la de los mecanismos de ajuste de precios (tipo de cambio y aranceles). Esto se explica por las prácticas del intercambio bilateral prevalecientes en la época, la escasa elasticidad del precio de las importaciones (es decir que los cambios en los valores internacionales de esos productos no influían en su demanda dada su calidad de bienes esenciales y desalentar su compra mediante mecanismos de precio hubiera tenido consecuencias recesivas sobre la actividad interna), y la búsqueda simultánea de objetivos de equilibrio de corto plazo (en la balanza de pagos) y de largo plazo (protección de actividades industriales incipientes) ([105]). De un 70 a un 80 % de los permisos de cambio fueron destinados así, sobre todo en los primeros años de gobierno, a la adquisición de materias primas, productos semielaborados y bienes de capital destinados a la actividad industrial. En 1947, por ejemplo, ésta fue la proporción de esos permisos.

Rubros	Porcentaje sobre el total
Artículos para consumo, de los cuales:	11,9
Textiles	7,0
Otros	4,9
Materias primas y productos semielaborados industriales	39,8
Maquinarias, motores, herramientas, accesorios y repuestos	23,2
Elementos para el transporte	20,1
Combustibles y lubricantes	5,0
Total	100,0

Fuente: Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1947.

Cuadro 4,20. Distribución de los valores de los permisos previos de cambio en 1947.

(104) Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual*, 1950, págs. 33 y 34.

(105) Lucangeli, Jorge, "Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos cuarenta años", en *Boletín Informativo Techint*, N° 259, setiembre-octubre de 1989, págs. 31 y 32.

Los subsidios también tuvieron incidencia en el crecimiento del sector industrial. Hemos hecho mención ya de algunas formas indirectas de subsidio, como la disminución del costo de transportes o las tasas de interés negativas. Junto a estos estímulos se otorgaron también subsidios directos, que beneficiaron especialmente a las grandes empresas. Sin embargo, el elemento más novedoso del peronismo fue la ejecución de una política crediticia específica para el sector industrial.

4,9,2. El Banco de Crédito Industrial

Uno de los aspectos destacados de la política industrial peronista fue el otorgamiento de una importante corriente de créditos al sector industrial. Estos préstamos fueron adjudicados en su mayor parte por el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), institución oficial creada en 1944 durante la administración del presidente Farrell. Hacia 1946, el BCIA era responsable de, al menos, un 20 % del financiamiento bancario al sector industrial, participación que se incrementó en años posteriores, llegando a aportar hacia 1949 casi el 80 % del crédito total concedido a las firmas del sector. Luego su participación decayó al 50 % en los últimos años del gobierno peronista.

Años	Saldos de préstamos		
	Del sistema bancario	Banco de Crédito Industrial	Porcentaje del BCIA sobre el total
1946	790	175	22,1
1947	1.462	583	39,8
1948	2.086	1.231	59,0
1949	2.561	2.005	78,3
1950	2.862	s/d	—
1951	4.449	2.854	64,1
1952	7.918	4.293	54,2
1953	8.913	4.460	50,0
1954	9.706	4.768	49,1
1955	11.214	5.476	48,8

Fuente: Altimir, Oscar, Santamaria, Horacio y Sourrouille, Juan, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, N° 24, enero-marzo de 1967.

Cuadro 4,21. Participación del Banco de Crédito Industrial en el financiamiento de la industria (en millones de m$n).

En este contexto, y de acuerdo con los propósitos iniciales de la institución, las pequeñas y medianas empresas fueron favorecidas con créditos baratos para distintos fines, menores en proporción, pero importantes en relación con sus posibilidades. Pero el BCIA financió también a grandes empresas.

Tipo de empresa	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Individuales	14,5	11,6	11,5	6,8	10,1	9,7	11,1	12,0	11,8	14,0
Colectivas	13,4	7,9	7,1	6,4	8,2	8,2	10,0	7,2	7,4	9,6
Sociedades de responsabilidad limitada	21,1	20,0	18,3	17,1	22,0	23,6	25,8	23,6	22,2	26,6
Sociedades anónimas	45,1	42,0	42,6	41,6	42,7	40,8	46,1	41,7	40,7	41,4
Mixtas y públicas	—	14,0	17,2	24,5	12,9	12,9	1,3	9,4	12,3	0,8
Otras	5,9	4,5	3,3	3,4	4,1	5,5	5,7	6,1	5,6	7,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: ROUGIER, MARCELO, *El Banco de Crédito Industrial y la política económica del peronismo*, Tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, FCE, UBA, Buenos Aires, 1999.

Cuadro 4,22. Préstamos acordados al público por el Banco Industrial según tipo de empresas (en porcentaje).

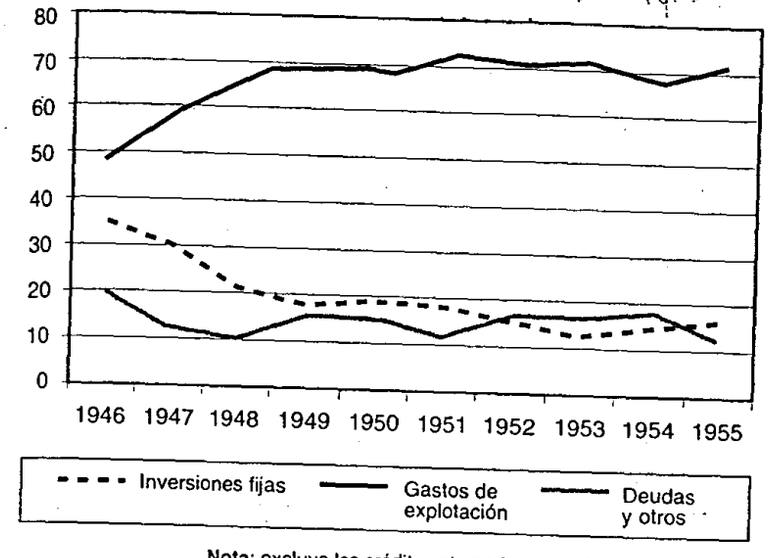
Las sociedades anónimas, sinónimo de empresas de mayor tamaño para la época, y diversas compañías estatales absorbieron durante todo el período una alta proporción de los préstamos del Banco. Entre las principales empresas beneficiadas se encontraban el IAPI, la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), La Forestal Argentina, Acindar, Siam Di Tella Ltda. y los ingenios azucareros, además de las grandes empresas de construcción integradas al grupo estatal DINIE (GEOPE, Gruen y Bilfinger, Ways y Freytag), al que nos referiremos más adelante. Muchas de estas sociedades también fueron apoyadas por otras instituciones financieras oficiales como el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires ([106]).

En cuanto a la orientación que tomó la política crediticia del Banco —salvo en los primeros meses del gobierno peronista, donde hubo una importante proporción de préstamos para instalación de nuevas industrias— fue esencialmente proveer de créditos a las firmas ya instaladas para la evolución normal de sus negocios (gastos de explotación), en particular la compra de materias primas y el pago de los acrecentados salarios. Esta tendencia a financiar gastos de explotación hizo que los plazos se fueran acortando y que las garantías usuales para préstamos de corto plazo predominaran sobre las demás formas de resguardo, lo que destaca el perfil "comercial" que gradualmente adquirió el Banco ([107]).

(106) GIRBAL-BLACHA, NOEMI, "Dichos y hechos del gobierno peronista (1946-55). Lo fáctico y lo simbólico en el análisis histórico", *Entrepasados*, N° 13, 1997.

(107) ROUGIER, MARCELO, *El Banco de Crédito Industrial y la política económica del peronismo*, Tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, 1999.

Sin embargo, como remarcan KATZ y KOSACOFF, "a pesar de tener una cartera de corto plazo y de haber concedido gran cantidad de créditos fuera del área industrial, en especial dirigidos al IAPI y a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, estos primeros años del Banco Industrial (de 1944 a 1955) se caracterizan por el apoyo y el fomento a la pequeña y mediana empresa" ([108]).



Nota: excluye los créditos otorgados al IAPI.

Fuente: ROUGIER, MARCELO, *El Banco de Crédito Industrial y la política económica del peronismo*, Tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, FCE, UBA, Buenos Aires, 1999.

Gráfico 4,4. Préstamos acordados por el Banco Industrial al público según su destino (en porcentaje).

Hacia 1952-1953, el Banco se esforzó en asegurar la consolidación de las industrias financiadas a la par que incrementó su ayuda a algunos grandes proyectos de inversión con el fin de sustituir importaciones en las ramas más dinámicas (por ejemplo, apoyó la instalación de Dálmine —una planta de fabricación de caños sin costura—, y en la rama "Maquinarias" concedió créditos con el mismo objetivo).

(108) KATZ, JORGE y KOSACOFF, BERNARDO, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*, Buenos Aires, 1989, págs. 33 y 34.

Es de destacar que existió un subsidio encubierto en la concesión de créditos a las firmas tomadoras debido a las tasas de interés negativas, producto del proceso inflacionario del período. La tasa de interés aplicada varió muy poco en la etapa, por lo que las empresas amortizaban sumas inferiores a las obtenidas (en el caso de los préstamos a mediano y largo plazo, el 60 % de la amortización se realizaba en el último año).

Además, otro rasgo característico fue que el Banco Industrial otorgó porcentajes muy elevados de sus créditos a instituciones o empresas con actividades no industriales, principalmente al IAPI, y también a las empresas de transporte, cinematográficas, de comunicaciones, etc. Con respecto al mencionado organismo, la carta orgánica del Banco estableció que éste era su agente financiero, aunque en la práctica el apoyo de la institución bancaria a las operaciones del IAPI excedió esa función. Entre 1946 y 1949, el Banco Industrial se transformó en el canal de recursos del Banco Central destinados a operaciones que constituían objetivos específicos de la política económica peronista, sin relación directa con el sector industrial. El IAPI actuó como intermediario financiero en esas operaciones mediante la compra de los sistemas de transporte y comunicaciones controlados por empresas extranjeras y la adquisición de materiales y combustibles para las empresas públicas. También recibió recursos del BCIA para sus operaciones destinadas a financiar los convenios comerciales con el exterior.

Desde 1946 el Banco de Crédito Industrial dispuso una serie de regímenes de préstamos especiales muy diversos: para la producción de aceite, la instalación de frigoríficos, los aumentos retroactivos de salarios en diferentes actividades, el financiamiento de la industria cinematográfica, la creación de plantas celulósicas, la producción de maquinaria agrícola (luego de 1949), etc. Sin embargo, salvo algunas líneas de préstamos específicas (pago de salarios a la Corporación de Transportes, producción de oleaginosas y empresas de construcción) no adquirieron gran significación. Los préstamos de fomento destinados tanto al sector industrial como al minero, y cuyo criterio esencial consistía en financiar iniciativas que no se podían concretar por falta de capitales, también ocuparon porcentajes menores en el total de créditos otorgados por la institución.

Los sectores industriales que recibieron mayor apoyo fueron "Alimentos, bebidas y tabaco" y "Textiles y confecciones". Ocasionalmente se alteró la supremacía de los dos grupos mencionados. Así en 1946, el segundo lugar fue ocupado por el grupo de industrias químicas (debido a un importante préstamo concedido a la firma Atanor S.A. y en los últimos años del gobierno peronista se volcaron más recursos al grupo "Maquinarias" que llegó a ocupar el primer lugar, dada la importancia de los préstamos al IAME (Industrias Mecánicas y Aeronáuticas del Estado), organismo asociado a empresas de capital extranjero que se radicaron en el país.

El crédito del Banco a las actividades industriales se canalizó principalmente a estas ramas, aunque no existió una especialmente favorecida. Esto es, no hubo una especialización crediticia clara orientada hacia ciertas actividades del sistema productivo. El Banco Industrial financió más que a sectores a determinadas empresas, independientemente de su actividad económica, que demandaban créditos baratos según sus necesidades.

4,9,3. La evolución del sector industrial

Las políticas económicas instrumentadas tuvieron un gran impacto en la evolución del sector industrial, que reflejó mejor que ningún otro las vicisitudes de la economía peronista. La coyuntura favorable de los primeros años produjo un vertiginoso crecimiento, apuntalado por un fuerte proceso de inversiones que, en parte, descubría y revertía la creciente obsolescencia de los bienes de capital originada en las dificultades para la importación ocasionadas por la guerra. Por primera vez, en 1945, la participación del sector industrial en el PBI fue mayor que la del agropecuario: 22,8 y 20,0 %, respectivamente, y esa participación continuó creciendo en 1946 y 1947. Sin embargo, luego del salto inicial del 24,2 % en el volumen físico de la producción entre 1945 y 1948, éste se estancó a partir de 1949, coincidiendo con la situación de crisis que vivió el país en esa época, para remontar sólo hacia el fin del gobierno peronista, en 1955. La participación del sector en el PBI también decayó en años posteriores, sin perder ya, sin embargo, su primacía sobre el agro.

Año	Producción (1950=100)	PBI industrial (en porcentaje del PBI)
1945	76,5	22,8
1946	86,3	23,6
1947	99,5	24,5
1948	100,7	23,5
1949	97,1	23,0
1950	100,0	23,4
1951	102,2	23,2
1952	95,0	23,1
1953	93,0	21,4
1954	101,0	22,3
1955	110,6	23,4

Fuente: CEPAL (1958).

Cuadro 4,23. Producción industrial.

La evolución de la inversión industrial se corresponde con la del producto. La inversión en maquinarias y equipos, clave para cualquier cambio tecnológico y productivo, fue muy importante entre 1946 y 1948, como resultado de las importaciones, sobre todo de origen norteamericano, de esos años, para caer luego abruptamente en 1949, y declinar en forma más leve hasta 1953. Los cambios en la política económica hicieron posible un repunte, aunque no tan significativo, en 1954 y 1955. En cuanto a su participación en el conjunto de la inversión bruta fija, las maquinarias llegaron a representar entre un 50 y un 55 % del total, repartiéndose el resto entre otros equipos y bienes duraderos y gastos para instalación y ampliación de fábricas.

Año	Inversión bruta fija total	Maquinaria	Otros equipos y bienes duraderos	Fábricas
1944	1.190	402	389	399
1945	1.248	439	410	399
1946	1.977	770	736	471
1947	4.372	1.713	2.144	515
1948	4.554	2.481	1.503	570
1949	3.078	1.741	786	550
1950	2.919	1.516	758	645
1951	3.219	1.420	1.141	658
1952	2.667	1.342	750	575
1953	2.405	1.387	494	524
1954	2.589	1.508	523	558
1955	2.818	1.615	594	609

Fuente: CEPAL (1958).

Cuadro 4,24. Inversión bruta industrial (1944-1955) (en millones de pesos de 1950).

La explicación de este proceso, que muestra notorias discontinuidades, es —a grandes rasgos— sencilla. Desde principios de la década de 1930 se había desarrollado, como vimos, un proceso que algunos autores denominaron "industrialización sustitutiva de importaciones fácil" (ISI fácil), debido a que las ramas de mayor desarrollo: textiles, alimentos y bebidas, y metalúrgicas livianas (todas ellas productoras de bienes de demanda final), fueron las más fáciles de impulsar sin necesidad de recurrir a grandes innovaciones, a tecnologías complejas o a desembolsos de capital elevados. Según Ferrer, casi el 75 % del equipamiento industrial en el período 1946-1950 se concentró en la industria textil y en las metalmecánicas ([109]). Esos sectores disponían, por otra parte, de una relativamente abundante mano de obra, que el mercado proveía.

De esta forma, hacia mediados de los años '40, cuando el peronismo llegó al poder, las ramas livianas de la industria continuaron siendo estimuladas, pero alcanzaron pronto un umbral en el comenzaron a agotar sus posibilidades de sustituir importaciones y ahorrar divisas ([110]). Para obtener los bienes intermedios y de capital requeridos a fin iniciar una etapa más compleja de industrialización, que incluyera sectores productivos dinámicos, se abría en la época una disyuntiva:

- alentar las exportaciones agrarias con el propósito de conseguir las divisas necesarias para importar esos bienes;
- dar un gran impulso a la producción local, creando mercados externos para bienes industriales con el mismo objetivo.

(109) Ferrer, A. (1987), pág. 25. Las metalmecánicas a que se refiere el autor en ese período corresponden a industrias metalúrgicas sencillas.

(110) Diaz Alejandro, C. (1975), pág. 226.

Pero los problemas con los que tropezaba el sector agrario y la baja competitividad y el desinterés oficial por promover la colocación de otros productos en el exterior (hecho que implicaba poner en riesgo el abastecimiento de la demanda interna) conspiraban contra ambas alternativas. La debilidad endémica que, por razones estructurales, tenía el proceso de acumulación de capitales interno y el hecho de que la creación de nuevas industrias requería grandes inversiones y una alta capacidad de generación de tecnología propia hacían impensables, sin un estímulo especial, un camino de desarrollo nacional autocentrado. Recurrir al capital extranjero contrariaba, por otra parte, la orientación adoptada inicialmente por el gobierno.

El sostenimiento de un sendero industrial expansivo reclamaba, entonces, una profunda transformación estructural que las autoridades gubernamentales no percibían o no parecían dispuestas a encarar. Para complicar el panorama, la favorable coyuntura internacional de posguerra se disipaba, dando lugar a la aparición de crecientes desequilibrios en el sector externo, en el proceso de redistribución del ingreso y en las finanzas públicas. Ambos factores confluyeron para detener el buen desempeño de la industria y provocar un marcado estancamiento.

Recién a partir de 1952 comenzaron a vislumbrarse vientos de cambio que permitieron avanzar sobre algunos de los notorios déficit que presentaba el sector industrial, apuntando hacia rubros tales como combustibles, productos químicos derivados del petróleo y maquinarias y vehículos. Las debilidades estructurales para iniciar un viraje de tal magnitud impulsaron las discusiones sobre los medios que debían utilizarse. Una alternativa era que el Estado impulsara la producción directamente, como lo había hecho en el pasado. Sin embargo, con la ley 14.222, analizada más adelante, se optó por recurrir a la radicación de capitales foráneos, pese a que esta situación chocaba con el objetivo inicial del gobierno peronista de recuperar los resortes económicos en manos extranjeras.

Esto no excluía la acción del Estado en determinados sectores industriales, que se plasmó en diversas iniciativas, tendiendo un puente de continuidad entre las diversas etapas por las que atravesó la política económica. A mediados de 1947 se creaba así la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, pero con una esfera de acción autónoma. El objetivo de la DINIE, en principio coyuntural, era hacerse cargo de empresas industriales de propiedad enemiga durante la guerra, pertenecientes a los países del Eje, que habían pasado en bloque a ser propiedad del Estado el 24 de enero de ese año. Se trataba de cerca de 140 empresas, que abarcaban un amplio conjunto de actividades: metalúrgicas, construcciones, químicas, electricidad, combustibles, navieras y otras. Entre ellas se hallaban compañías alemanas de gran importancia, como Thyssen Lametal S.A., Siemens Bauunion S.A., Química

Bayer S.A., Química Schering S.A. y Anilinas Alemanas S.A., que tenían una participación clave en las ramas a las que pertenecían. DINIE formó un *holding* estatal de 36 empresas, divididas en 6 ramas industriales. La idea no consistía en que todas esas compañías quedasen en manos del Estado, sino que algunas de ellas se transformaran en mixtas o se privatizaran. A partir de 1954, sin embargo, se comenzó a pensar en restituir esas propiedades a sus primitivos dueños, hecho que sólo se realizaría luego de la caída de PERON, a partir de 1956 ([111]).

También fue creado un grupo de empresas mixtas, asociadas al capital privado. Atanor, por ejemplo, fue una empresa química formada como sociedad anónima que cotizaba en bolsa. Pero la iniciativa más importante en este sentido fue la creación de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) en 1947, a partir de un proyecto del Gral. SAVIO, que debía abastecer de acero a las distintas empresas laminadoras del país, entre las que podemos destacar Acindar y Siderca. Sin embargo, hacia 1952 la planta de San Nicolás todavía esperaba los elementos esenciales para poder iniciar su actividad. De allí que sus potenciales clientes debieron recurrir masivamente a la importación. El gobierno inició, entonces, las gestiones correspondientes con el Eximbank para obtener un crédito destinado a impulsar la construcción de SOMISA. El crédito por valor de 60 millones de dólares fue aprobado, pero no había sido desembolsado todavía cuando se produjo el derrocamiento de PERON ([112]).

Otra rama que alcanzó un gran dinamismo fue la mecánica, en gran parte debido a la existencia de Fabricaciones Militares. En particular, la Fábrica Militar de Aviones, en Córdoba, operó durante la posguerra con un elevado nivel de personal y con nuevos equipos productivos. Pese a que no pudo lograr una producción masiva, consiguió un alto desarrollo técnico con respecto a las empresas mecánicas locales. Favoreció incluso la instalación de fábricas de automotores, tractores y equipos ferroviarios en los alrededores de la ciudad de Córdoba, que tomaban en cuenta para su localización la posibilidad de abastecerse de insumos en la región ([113]).

Desde el punto de vista del conjunto de la estructura industrial, sin embargo, como puede verse en el siguiente cuadro, la industria de alimentos mantuvo su preponderancia en el período peronista, aunque en forma decreciente. La industria textil fue la que la secundó, aumentando su participación un 3,8 % entre los quinquenios 1935-1939 y 1945-1949, para iniciar luego un descenso que no se detendría en años posteriores.

(111) Cf. ESTEBAN, JUAN C. y TASSARA, LUIS E., *Valor industrial y enajenación de la DINIE*, Buenos Aires, 1958; MUSACCHIO, ANDRES, "Las inversiones alemanas en la Argentina en la década de 1930", en *Jahrbuch Für Geschichte Lateinamerikas*, Colonia, 2000.

(112) SCHVARZER, J. (1996), pág. 209 y 210.

(113) Cf. ANGUEIRA, MARIA C. y TONINI, ALICIA DEL CARMEN, *Capitalismo de Estado (1927-1956)*, Buenos Aires, 1986.

Rubro	1935-1939	1940-1944	1945-1949	1950-1954
Alimentos	28,8	27,6	24,1	23,5
Textiles	13,2	15,7	17,0	15,2
Cueros	3,6	4,9	4,3	3,3
Papel y cartón	1,5	1,8	1,7	2,0
Productos químicos	7,3	8,7	5,5	5,1
Caucho	1,4	0,6	1,0	1,6
Metales	8,4	6,4	7,4	10,0
Vehículos y maquinarias	6,5	6,2	9,1	8,9
Aparatos eléctricos	1,3	1,1	1,4	2,3

Fuente: OECEI (1966).

Cuadro 4,25. Estructura de la actividad manufacturera según valor agregado, ramas seleccionadas (en porcentajes).

Entre las industrias más dinámicas se encontraban las de metales y las de vehículos y maquinarias, que adquirieron gran impulso durante los últimos tiempos del gobierno y se afianzaron en años posteriores. La participación de la industria de metales, que era de un 6,4 % en 1940-1944, se elevó a un 10,0 % en el período 1950-1954. El sector de vehículos y maquinarias pasó de una participación del 6,2 % en 1940-1944 a cerca del 9 % en los quinquenios siguientes. No tan marcadamente aumentó su participación, hacia el último quinquenio, el sector de aparatos eléctricos.

Hubo ramas que adquirieron gran dinamismo gracias a la variación favorable de precios relativos, aunque al mismo tiempo se encontraban limitados debido a la imposibilidad de abastecerse de equipamiento para atender la demanda y las restricciones energéticas. El acceso a las divisas fue un factor muy importante para el desarrollo de los distintos sectores, ya que de no conseguirlas no se podían obtener equipos y se debía optar por la utilización de aparatos ya envejecidos.

Entre las empresas que tuvieron una considerable expansión en el período se encontraban Alpargatas, de la industria textil, y Siam Di Tella, productora de bienes de consumo durables, pero muchas de ellas, aunque rentables, se encontraban obstaculizadas en su desarrollo, según los casos, sobre todo a partir de 1949, por la saturación del mercado local, la dificultad en renovar equipos o la imposibilidad de importar. El punto clave era que se carecía de industrias básicas que permitieran el autoabastecimiento de insumos y de equipos de producción y se volvía a depender del sector externo a fin de conseguir las divisas necesarias, pero, esta vez, para el desarrollo industrial.

El análisis de los censos industriales de 1947 y 1954 nos brinda, finalmente, un cuadro más preciso de la importante evolución que experimentó el sector industrial, pese a las dificultades y errores señalados, en la época peronista.

Rubros	1947	1954
1. Número de establecimientos	84.440	148.325
2. Personal ocupado	1.023.032	1.167.961
3. Valor de la producción (*)	3.415.370	4.652.200
4. Salarios pagados (*)	572.697	821.158
5. Personal ocupado por establecimiento	12,12	7,87
6. Productividad (*) (3 / 2)	3.340	3.980
7. Salario por personal ocupado (**) (4 / 2)	560	703

(*) En miles de pesos de 1960.

(**) En pesos de 1960.

Fuentes: Censos nacionales de 1947 y 1954; FERRUCCI, RICARDO; BARBERO ALBERTO y RAPOPORT, MARIO, "El sector industrial argentino. Análisis estructural y situación actual", *Documento de Trabajo N° 23, FEPA*, Buenos Aires, 1979.

Cuadro 4,26. Comparación de los censos industriales de 1947 y 1954.

Como vemos, entre los censos de 1954 y 1947 el número de establecimientos se incrementó un 76 %, a una tasa anual acumulada del 8,4 %. El personal ocupado aumentó un 14 % y el valor de la producción a precios constantes de 1960 subió un 36 % ([114]). El descenso de la escala media de ocupación y el aumento de la productividad nos están señalando una tendencia que iba a reforzarse en censos posteriores: a pesar del mayor número de establecimientos, se estaba entrando hacia el final del período en un proceso que implicaba mayores dotaciones de capital y tecnología, como consecuencia del inicio de una etapa más difícil de sustitución de importaciones, que habría de desarrollarse en los años siguientes.

4.10. LA EVOLUCION POLITICA: EL SEGUNDO GOBIERNO (1952-1955)

Cuando PERON asumió su segundo mandato (4 de junio de 1952), la crisis económica deterioraba las bases de sustentación del peronismo. La orientación política del gobierno debió enfrentar un cuadro que ponía en cuestión su supervivencia. Entonces apeló a movilizar su respaldo popular y a acentuar los controles represivos. La política de agitación del peronismo adquirió un tono marcadamente nacionalista y antioligárquico. El Partido Peronista, dado su aporte a la victoria electoral de PERON, adquirió un rol más relevante, lo que intensificó la radicalización política del país. La crisis política en curso se agravó con la muerte de EVA PERON. Con esta pérdida, PERON se vio privado de un significativo sostén político y de una figura fundamental para el logro de consenso entre los sectores más necesitados de la población. Todo ello cuando la política de austeridad castigaba los consumos populares y provocaba descontento en la base social del peronismo.

(114) FERRUCCI, R.; BARBERO, A. y RAPOPORT, M. (1979), págs. 6 y 7.

A partir de abril de 1953, la situación política se tornó muy inestable. Las denuncias sindicales con respecto al aumento del costo de la vida, la oleada de rumores y denuncias sobre la corrupción en el gobierno, las investigaciones abiertas respecto de negociados con el abastecimiento de carne que culminaron en el suicidio de JUAN DUARTE (secretario privado de PERON y hermano de EVITA) condujeron al gobierno a intentar la recuperación de la iniciativa política. El 15 de abril, en una concentración convocada por la CGT en Plaza de Mayo, mientras el presidente hablaba a la multitud, estallaron artefactos explosivos que provocaron la muerte de siete personas y casi cien heridos. El repudio de los asistentes, alentado por el propio PERON, y el accionar de grupos provocadores vinculados a la Alianza Libertadora Nacionalista y a las fuerzas de seguridad culminaron con el incendio y destrucción del Jockey Club y las sedes principales de la Unión Cívica Radical y del Partido Socialista ([115]).

Las medidas de represión encaradas por el gobierno llevaron al encarcelamiento de importantes líderes opositores y del *establishment* tradicional. Se prohibió la publicación de cables de las agencias noticiosas norteamericanas, acusadas por PERON de distorsionar la realidad política argentina. También fue desmantelado el grupo terrorista responsable del atentado de Plaza de Mayo, vinculado a conspiraciones militares anteriores y el gobierno denunció la existencia de una confabulación oligárquica apoyada desde el exterior.

Sin embargo, el presidente no se mostró dispuesto a prolongar la política represiva sobre la oposición. La reorientación de la política económica, la necesidad de inversiones extranjeras, el propósito de mejorar las relaciones con los EE.UU. —en julio se recibió la visita del hermano del presidente EISENHOWER— y, en consecuencia, la necesidad de asegurar la estabilidad política interna, llevaron al gobierno a promover una "conciliación política". Se levantaron las restricciones a la prensa norteamericana, se redujo el tono antiestadounidense del periodismo oficialista y, a propuesta del conservador Partido Demócrata, el gobierno decidió atender las demandas de la oposición. Como consecuencia, fueron liberados algunos dirigentes políticos conservadores, radicales y socialistas. La promulgación de una ley de amnistía, a fines de 1953, tuvo como resultado la liberación de numerosos detenidos no comprometidos en actividades terroristas y la derogación de órdenes de arresto contra figuras políticas exiliadas u ocultas. No obstante, siguió en vigencia el estado de guerra interno, cuya eliminación había sido pedida por la oposición ([116]). Esta circunstancia dio un carácter limitado a la "tregua política", que fue rechazada tanto por los radicales y como por los socialistas.

Una nueva instancia electoral puso a prueba la relación entre el gobierno y la oposición. El gobierno convocó a elecciones para reemplazar al fallecido vicepresidente QUIJANO y para elegir representantes al Congreso. La convocatoria provocó disidencias dentro de los partidos opositores entre quienes estaban dispuestos a

(115) RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (1994), pág. 157.

(116) POTASH, R. (1984), pág. 219.

participar de las elecciones y quienes preferían abstenerse. Los radicales, tras una escisión interna, decidieron participar del acto electoral y, de hecho, terminaron canalizando los votos de la mayoría de la oposición. Por su parte, el oficialismo retomó las críticas a la oposición radical y no allanó su acceso a las emisiones radiales. Los comicios, celebrados el 25 de abril de 1954, reiteraron los resultados que dieron el triunfo a PERON en 1951. El gobierno seguía contando con un considerable apoyo popular.

Pero pese al éxito electoral, que parecía haber consolidado al oficialismo, y la aparente superación de los problemas económicos, el vertiginoso deterioro de la estabilidad y del consenso político del gobierno argentino no se detuvo. La emergencia del conflicto que enfrentó al gobierno con la Iglesia Católica reveló que la fortaleza del Poder Ejecutivo era más aparente que real.

Las relaciones del peronismo con la Iglesia se habían desarrollado en un marco de cordialidad, particularmente entre 1944 y 1946. Una carta pastoral, previa a las elecciones de 1946, había recomendado a los católicos votar en contra de los partidos que auspiciaban la separación de la Iglesia y el Estado, la enseñanza laica y el divorcio. De esta manera, la Iglesia se había manifestado en favor de PERON y en contra de la Unión Democrática, cuyo programa de reformas contemplaba tales aspectos. No fue de extrañar que, tras la asunción del primer gobierno peronista, la Cámara de Diputados ratificara —en marzo de 1947— un decreto ley de fines de 1943 por el cual se implantó la enseñanza religiosa. Por otra parte, el peronismo había reclutado numerosos miembros de la burocracia, la enseñanza y la magistratura en los círculos católicos.

Con todo, en 1954, se inició un severo enfrentamiento entre el gobierno peronista y la Iglesia, cuyo pico se alcanzó en junio de 1955. El conflicto tuvo connotaciones políticas e ideológicas. Desde el oficialismo reflejó el intento de cohesionar sus filas, impidiendo la expansión en la sociedad y en el Estado de sectores que cuestionaban su hegemonía política. A su vez, la Iglesia Católica argentina, en respuesta a la estrategia vaticana de impulsar la creación de partidos demócrata cristianos anticomunistas y pro occidentales, fomentó el desarrollo de organizaciones de tipo político y gremial que necesariamente intentarían restar fuerzas al peronismo. Así, en julio de 1954, se fundó el Partido Demócrata Cristiano contando entre sus dirigentes a un católico liberal, MANUEL ORDOÑEZ, que había participado de la Unión Democrática. Desde la perspectiva opositora, el conflicto facilitó la apertura de un frente político en el que confluyeron fuerzas sumamente heterogéneas: nacionalistas y liberales, clericales y laicistas, derechistas e izquierdistas (117).

En este frente político adquirieron singular protagonismo sectores tradicionales del nacionalismo católico, con peso en el clero y las Fuerzas Armadas. Estos

(117) Cf. CAIMARI, LILIA M., *Perón y la Iglesia Católica*, Buenos Aires, 1994; ZANATTA, LORIS, *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*, Buenos Aires, 1996; ZANATTA, LORIS, *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo, 1943-1946*, Buenos Aires, 1999.

sectores habían condenado la "decadencia" liberal-conservadora entre 1930 y 1946. Apoyaron el movimiento militar de junio de 1943, pero se apartaron tempranamente de PERON en desacuerdo con su política social que, desde su óptica, ponía en cuestión las jerarquías del orden social. Así, mientras el gobierno se deterioraba políticamente en su enfrentamiento con la Iglesia, los nacionalistas sumaron fuerzas a las corrientes liberales de la coalición opositora, contribuyendo a crear nuevas fisuras dentro de las Fuerzas Armadas.

El conflicto, que se había iniciado con la crítica gubernamental a las actividades políticas de algunos clérigos, pronto adquirió niveles institucionales. En busca de una mayor cohesión de sus fuerzas y de obtener consenso para los nuevos rumbos de la política económica, que incluía negociaciones petroleras con empresas extranjeras, el gobierno respondió al cerco político opositor con una serie de medidas repudiadas por la Iglesia. Desde diciembre de 1954 hasta mayo de 1955, logró la sanción de las leyes que establecían el divorcio absoluto, la equiparación de hijos legítimos y extramatrimoniales. Facultó a los gobiernos provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para permitir la apertura y funcionamiento de prostíbulos. Derogó la enseñanza religiosa en la educación pública, suprimió las festividades religiosas y eliminó las subvenciones a la enseñanza privada confesional. Todas estas medidas iban a ser coronadas en 1955 con la aprobación de un proyecto de ley que introducía la separación entre la Iglesia y el Estado (118). En suma, se trataba de una batería de disposiciones que, sin previa preparación de la opinión pública, creó problemas de conciencia entre sectores medios de la grey católica, que respondieron volcándose a la oposición y acompañando al conservadorismo que venía caracterizando a sectores de la clase media desde la emergencia del peronismo y al proverbial antiperonismo de las clases altas.

4.11. MOVIMIENTO OBRERO, ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y PARTIDOS POLITICOS EN EL SEGUNDO GOBIERNO PERONISTA

4.11.1. El movimiento obrero

Después de 1950, el proceso de sindicalización llegó a su punto máximo. El movimiento obrero pasó a ser dominado por organizaciones masivas que representaban a más de la mitad de los trabajadores organizados. Hacia 1954, las organizaciones obreras habían cuadruplicado su tamaño abarcando a la mayoría de los gremios localizados fuera del sector agrícola.

Junto a la creación de gran número de sindicatos de masa, la institucionalización de las relaciones obrero-patronales, promovida por el peronismo, estimuló una

(118) MACEYRA, H. (1984), pág. 116.

considerable burocratización de las organizaciones sindicales, que se transformaron en entes multifuncionales. Participaban en la negociación de las convenciones colectivas, eran parte importante en la implementación de las leyes laborales sancionadas por el gobierno, intervenían en los mecanismos creados para mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo —comisiones paritarias y tribunales de trabajo— y, en especial después de 1948, desarrollaron importantes funciones en el campo de la seguridad social como la provisión de alimentos y la prestación de servicios turísticos. Estas funciones requirieron la expansión del aparato burocrático de los sindicatos y llevaron a sus líderes a desarrollar gran variedad de habilidades y a contar con un cuerpo de expertos técnicos y legales.

Por otra parte, los sindicatos perdieron la vitalidad característica de los años precedentes. Después de 1950, su papel comenzó a cambiar. La magnitud de los logros del período anterior, la neutralización por parte del gobierno de los líderes más combativos, la burocratización arriba mencionada y el pragmatismo de los dirigentes limitaron el desafío sindical al gobierno. No obstante, si bien muchos trabajadores criticaban a sus organizaciones, los sindicatos conservaron su legitimidad y fueron las únicas organizaciones que sobrevivieron a la derrota del régimen peronista.

La movilización obrera volvió a incrementarse con motivo de la recesión de principios de los años '50. No alcanzó los niveles de 1946-1947 y su disparador fueron las amenazas a las conquistas económicas de los trabajadores. Entre 1949 y 1951 se produjeron importantes conflictos obreros en los frigoríficos, en la industria azucarera, en los gremios gráfico, ferroviario y bancario. Por su parte, el Estado logró evitar el desborde de los conflictos obreros apelando a la represión, pero al costo del abandono de aspectos de su política financiera restrictiva. Estas luchas, protagonizadas por el sindicalismo peronista o por grupos sindicales sin definida identidad política, parecieron insinuar la ruptura de la alianza entre el movimiento obrero y el Estado.

Desde 1952, se incrementó la participación de los trabajadores en las actividades sindicales. Al tiempo que la inflación reducía sus ingresos reales, se produjo una mayor implicación de los trabajadores en las actividades sindicales sin llegar alcanza los niveles de 1946 y 1947. Por otra parte, la presión para resarcirse de las pérdidas económicas se tradujo en el resurgimiento de los conflictos laborales en 1954, cuando la recuperación económica era evidente. Esta actividad huelguística fue desarrollada por los propios sindicatos —entre ellos el de los metalúrgicos—, a nivel local, con la aceptación de las organizaciones nacionales. En este caso, el gobierno se abstuvo de intervenir y prefirió que la conflictividad se resolviera por medio de acuerdos entre las partes.

Sin embargo, los trabajadores no consideraron la nueva actividad huelguística como un ataque a Peron. Se trataba de un enfrentamiento con los patrones y se estaba muy lejos de una ruptura entre el régimen y el movimiento obrero. A un año del derrocamiento de Peron "...la política argentina seguía estando polarizada y la clase obrera no tenía muchas alternativas aparte de su apoyo al peronismo" ([119]).

(119) Little, Walter, "La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955", en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, 1992, pág. 313.

Sin embargo, en lo que respecta a la conducción cegetista, los cambios volvieron a sucederse a partir de 1952. En el marco del nuevo rumbo económico adoptado por el gobierno, durante la conmemoración del 17 de octubre, el secretario general Espejo fue silbado y hostilizado mientras pronunciaba su discurso. Poco después, Espejo y otros dirigentes muy allegados a Evita presentaron sus renuncias. En su lugar, Peron eligió a otro dirigente de menor jerarquía, Eduardo Vuletich, del gremio de Farmacia. El nuevo secretario general se subordinó aún más a Peron, y durante el conflicto con la Iglesia pronunció una severa condena del golpismo al que calificó de "Santa Alianza del imperialismo, los capitalistas y los curas". A mediados de 1955, cuando Peron intentó una etapa de "entendimiento y pacificación" y propuso una política de tregua, Vuletich fue sustituido por el secretario adjunto de la CGT, Hugo Di Pietro. Bajo esta conducción, a principios de setiembre de 1955, cuando el golpe era inminente, la Confederación General del Trabajo propuso al Poder Ejecutivo la formación de una reserva armada con los trabajadores, "a fin de impedir en el futuro cualquier intento de retrotraer a los trabajadores a las ignominiosas épocas anteriores al justicialismo". La propuesta no parecía ir más allá de una amenaza para disuadir a los conspiradores. De todos modos, el ministro de Guerra la descartó. El 19 de setiembre, cuando la suerte de Peron aún no estaba decidida, la CGT pidió a la clase trabajadora que se mantuviera en calma, sin intentar resistir al golpe militar.

4.11.2. Las organizaciones empresariales

A partir de 1949, se fue creando un espacio más propicio para que el Estado procesara las demandas de los sectores económicos predominantes. La reorientación de la política económica ante la crisis, en tanto procuraba reasignar recursos en favor del campo, a través incluso del IAPI, hizo posible la satisfacción de los reclamos de la burguesía agropecuaria. La mejora de los precios, el apoyo crediticio y el estímulo a las exportaciones agropecuarias merecieron el reconocimiento y la disposición a colaborar con el gobierno por parte de la SRA. Ya en 1950, los *Anales de la SRA* incorporaban palabras del propio presidente en sus páginas y la institución le obsequiaba un lote de cien caballos criollos para la escolta presidencial ([120]).

Por otra parte, en 1953, Peron —buscando disipar las incertidumbres de los terratenientes frente a sus iniciales reivindicaciones de reforma agraria— aseguraba que la gran propiedad no era un obstáculo para el desarrollo económico. Sin embargo, el beneplácito público de la SRA ante esas manifestaciones y la conformidad con el giro de la política económica apenas disimulaban la hostilidad

(120) *Anales de la SRA*, abril y setiembre de 1950.

encubierta que la burguesía agropecuaria enrolada en la SRA mantenía hacia el gobierno peronista ([121]).

Al igual que la entidad ruralista, la Bolsa de Comercio manifestó su acuerdo con el nuevo rumbo de la política económica. Si entre 1946 y 1949 había censurado el estancamiento de la agricultura y la ganadería, frente a las nuevas medidas se mostró satisfecha, aunque consideraba necesario un mayor apoyo a la libre empresa y un recorte más profundo de la intervención estatal en la economía. También consideraba que el desarrollo económico del país requería el restablecimiento de la vinculación con los capitales y bienes de los centros económicos internacionales. En líneas generales, los sectores dirigentes tradicionales exhortaban al Estado a retirarse de la economía, y confiaban en que el curso de los acontecimientos les resultaría favorable ([122]).

En 1952, culminó su organización la Confederación General Económica (CGE), expresión de la nueva burguesía industrial. El gobierno peronista favoreció la organización de las medianas y pequeñas empresas industriales, en particular de las radicadas en el interior, en busca de respaldo a la reorientación de la política económica justamente cuando, ante la crisis económica que afectaba sus intereses, los empresarios reclamaban una mayor productividad y una modificación de las relaciones de poder, hasta entonces favorable a los trabajadores. Los orígenes de la institución se remontan a 1950 cuando se iniciaron contactos entre la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC) y la Confederación Económica Argentina (CEA). La primera expresaba los intereses del norte argentino en lo referido a los problemas de los sectores que la integraban, a la necesidad de la descentralización económica del país y apuntaba a una integración regional. Por otra parte, aspiraba al desarrollo económico y social del país como condición para constituir un mercado interno que llevara a la modernidad. La CEA era una entidad que aglutinaba a los grandes empresarios bonaerenses, adheridos a las políticas del gobierno peronista y con intereses asimilables a los de la intervenida UIA. Por fin, en diciembre de 1952, con la decisiva intervención de PERON, se articularon los intereses del interior y los de la Capital Federal y se constituyó la CGE, aunque recién en agosto del año siguiente se elegiría como su presidente al empresario JOSE B. GELBARD ([123]).

La primera cúpula que dirigió la CGE hasta 1955 tuvo un sesgo ambiguo. A despecho del indisimulado apoyo al peronismo y de los elogios públicos de GELBARD a PERON, sus pretensiones no diferían sustancialmente de las expuestas al gobierno por la Bolsa de Comercio. Reclamaba la derogación de los precios máximos, exigía el aumento de las importaciones de insumos, combustibles y bienes de capital,

(121) WALDMANN, P. (1981), pág. 200.

(122) WALDMANN, P. (1985), págs. 200-202.

(123) CUMEO, D. (1984), págs. 153-172.

solicitaba la liberalización de la política crediticia y la reducción de los impuestos, y se quejaba de las excesivas cargas sociales y del sistema de las cajas de jubilaciones. Pedía la reducción de la intervención estatal y, lejos de oponerse a las inversiones directas extranjeras —como era esperable de una burguesía nacional—, simplemente solicitaba que no entraran en competencia con la industria local. Sólo en un aspecto difería de los planteos de los grupos económicos tradicionales: insistía en la descentralización de la estructura económica del país. Asimismo, al igual que dichos grupos, luego del armisticio celebrado con PERON tras su reelección, aguardaba que el cambio de política económica fuera seguido por la caída del presidente ([124]).

4,11,3. La oposición política

Después del fallido levantamiento militar encabezado por el Gral. MENENDEZ en setiembre de 1951, el marco político se volvió más adverso para los opositores al gobierno. En la campaña electoral que precedió a los comicios de noviembre, el peronismo asoció a los opositores con los golpistas juzgándolos como desestabilizadores potenciales del orden institucional. En consecuencia, los candidatos de esos partidos, a diferencia de 1946, vieron impedido su acceso a los medios de comunicación y sólo pudieron expresarse por medio de reuniones públicas que requerían un permiso previo de las autoridades policiales.

Con motivo de las elecciones presidenciales de 1951, la escisión interna del radicalismo se agudizó. Mientras los intransigentes consagraron la fórmula BALBIN-FRONDIZI, los unionistas y sabattinistas rechazaron la táctica electoral de aquéllos. En los años sucesivos, el partido continuó sosteniendo una línea de enfrentamiento al gobierno en lugar de la abstención propugnada por los unionistas y el resto de la oposición ([125]).

El Partido Socialista volvió a abstenerse en los comicios de 1951 y algunos de sus dirigentes se convirtieron "en asiduos frecuentadores de militares dispuestos a conspirar" ([126]). Por otra parte, uno de sus principales referentes, ENRIQUE DICKMANN, respondiendo a la política de conciliación limitada lanzada por el gobierno a mediados de 1953, se entrevistó con el ministro del Interior para solicitarle la libertad de los militantes detenidos. Esta actitud le valió la expulsión del partido y, al mismo tiempo, lo llevó a un acercamiento hacia el gobierno, que se tradujo en la formación del Partido Socialista de la Revolución Nacional, desde entonces aliado político del peronismo.

(124) SEOANE, M. (1998), págs. 77 y 78; WALDMANN, P. (1981), pág. 203.

(125) ACUÑA, MARCELO L., *De Frondizi a Alfonsín, la traición política del radicalismo/1*, Buenos Aires, 1984, págs. 56 y 57. Sobre el radicalismo bonaerense y su actitud frente a las elecciones ver: GARCIA SEBASTIANI, M. (1999), págs. 127-138.

(126) CIRIA, A. (1980), pág. 125.

El Partido Demócrata Nacional (conservadores) se mostró mejor predispuesto ante la propuesta conciliadora del gobierno. En tal sentido hubo dos gestiones. Por un lado, una delegación de dirigentes se entrevistó con el ministro del Interior para solicitar la liberación de todos los presos políticos y el levantamiento del estado de guerra interno. Por el otro, el ex ministro FEDERICO PINEDO en una carta desde la cárcel propuso a las autoridades una tregua política durante la cual la oposición se abstendría de hacer críticas, mientras que el gobierno revocaría el estado de guerra interno. Sin embargo, dos años más tarde los conservadores se alinearon con los conspiradores, asesoraron a los militares golpistas y se dispusieron a otra restauración de su influencia.

El enfrentamiento del gobierno con la Iglesia llevó a los partidos opositores, especialmente radicales, socialistas y conservadores, a intensificar sus esfuerzos para indisponer a los militares con PERON. Pero fue el intento de firmar los contratos petroleros con empresas extranjeras lo que contribuyó a aglutinar al amplio espectro de la oposición, desde los católicos hasta los comunistas, incluyendo al recientemente formado Partido Demócrata Cristiano ([127]).

4.12. LA TERCERA POSICION Y LA POLITICA INTERNACIONAL DEL PERONISMO

4.12.1. Hacia una política exterior autónoma

El gobierno peronista debió diseñar su política exterior en un contexto poco propicio. La declinación de Gran Bretaña —tradicional aliado de la Argentina—, la herencia que significaba las conflictivas relaciones con los Estados Unidos, el aislamiento diplomático padecido por el país durante la Segunda Guerra Mundial y las presiones emergentes de la Guerra Fría, constituyeron factores que las autoridades debieron contemplar para formular una política exterior que lograra ciertos márgenes de autonomía en el escenario internacional, y que fue denominada "de la Tercera Posición".

La propuesta doctrinaria aspiraba al desarrollo de una política exterior que no significara un alineamiento automático con los bloques en conflicto. Si bien reconocía la pertenencia cultural y geográfica a Occidente y se definía en la Guerra Fría con el bloque occidental, rechazaba toda subordinación a los intereses de los Estados Unidos. Por otra parte, afirmaba la no intervención en los asuntos internos de otros países, la integración con los países vecinos, la necesidad de la unidad latinoamericana, la preeminencia de la paz internacional por sobre los intereses coyunturales de las naciones y la no participación en conflictos bélicos y/o económicos que comprometieran la seguridad argentina. Descartando toda ruptura del orden internacional, se desechaba una "asociación" estable con la

(127) POTASH, R. (1981), págs. 246 y 247.

potencia hegemónica que impusiera una subordinación periférica irreversible ([128]). Como señala WHITAKER, la política peronista de la Tercera Posición en el plano internacional constituía la búsqueda de aumentar el "poder de regateo" o, más aún, la "posibilidad de negociar" con propósitos nacionalistas, aprovechando la ruptura Este-Oeste, pero sin apartarse de Occidente ([129]).

Como corolario a los presupuestos universalistas de la doctrina de la Tercera Posición, la política económica aspiraba, a nivel internacional, a la diversificación de los mercados compradores y vendedores. Así se propiciaban convenios bilaterales con todos los países en abierta contradicción con el multilateralismo que los Estados Unidos pretendían imponer en la economía mundial, y en esta línea la Argentina no adhirió durante el peronismo a los organismos financieros internacionales establecidos durante la guerra en la Conferencia de Bretton Woods, como el FMI y el Banco Mundial. El gobierno peronista tenía, en cambio, entre sus metas de mediano plazo, el fortalecimiento del comercio con los países del Cono Sur, tras el objetivo ulterior de lograr una mayor integración económica y política regional.

Debemos señalar, sin embargo, que, en los hechos, la Argentina de la época no iba a contramano de lo que ocurría en el mundo. Pues con el programa de reconstrucción europea, el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento redujeron sus operatorias, no se pudo crear una organización internacional de comercio y los mismos EE.UU. establecieron cuotas de importación para productos agrícolas. De ese modo, el acento se desplazó del multilateralismo sobre bases universales, a través de las instituciones de Bretton Woods, al objetivo de la "recuperación europea" y la liberalización en el seno de "bloques determinados", predominando todavía, hasta mediados de la década de 1950, los mecanismos bilaterales ([130]).

La política exterior del gobierno peronista osciló así entre la confrontación nacionalista y el pragmatismo negociador, aspectos que estuvieron presentes de manera permanente, aunque el predominio de uno u otro, en los diversos períodos, reflejó los alcances del programa reformista del gobierno, la variación de su fuerza interna y los cambios de los márgenes que le brindaba el escenario internacional y latinoamericano ([131]).

De esta manera, se desarrollaron nuevos ejes en el posicionamiento internacional del país, tales como el impulso a las relaciones económicas con la URSS y otras naciones del este europeo y las iniciativas de unidad regional en América

(128) Cf. CAFIERO, ANTONIO, *La política exterior peronista, 1946-1955. El mito aislacionista*, Buenos Aires, 1996.

(129) WHITAKER, ARTHUR P. *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, 1956, págs. 234-236.

(130) VAN DER WEE, HERMAN, *Historia económica mundial del siglo XX. Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, 1986, pág. 421.

(131) RAPOPORT, M. (1994), págs. 16-23.

Latina. Se buscaba también contrapesar las relaciones con la potencia norteamericana a través del fortalecimiento de los vínculos existentes con Gran Bretaña y otros países de Europa Occidental.

Esa "pendularidad" reflejaba la intención de aprovechar, desde una posición autonómica, la competencia y rivalidades externas —y entre sectores internos que favorecían una u otra relación— para negociar en mejores condiciones. Pero si en los comienzos de su gobierno esta política había dado réditos a PERON, debido sobre todo al mayoritario apoyo interno con el que contaba, a mediados de los años '50, cuando ese apoyo comenzó a debilitarse, las relaciones exteriores se convirtieron en un ejercicio de supervivencia en el marco de una espiral de presiones contrapuestas que contribuyeron al debilitamiento y caída del gobierno (132).

4.12.2. Las relaciones con Europa Occidental y la apertura hacia el Este

Las negociaciones con Gran Bretaña implicaron el manejo de una compleja herencia. Tres aspectos fundamentales fueron resueltos, como vimos, entre 1946 y 1948: la normalización de los saldos de libras bloqueadas en Londres, la continuidad del comercio bilateral y la situación de los ferrocarriles británicos.

Pero cuando expiró el Convenio Andes —a principios de 1949— el gobierno argentino comenzaba a hacer frente a los problemas creados por el estrangulamiento externo de la economía. Ante la escasez de dólares, la Argentina encaró las nuevas negociaciones con Gran Bretaña, con lo que aspiraba a un aumento del precio de la carne de exportación, a asegurarse el abastecimiento de combustibles y a obtener una garantía frente a posibles devaluaciones de la libra. Las negociaciones culminaron en junio de 1949, conviniéndose, durante cinco años, el intercambio de carne, cereales y otros productos agrícolas por carbón, petróleo y diversos bienes industriales (133).

La firma del nuevo convenio anglo-argentino produjo de inmediato una gran conmoción en los Estados Unidos. Se había concretado un mes después de que el Departamento de Estado había anunciado la formación de una comisión conjunta con la Argentina para estudiar negocios recíprocos y las posibilidades comerciales existentes. La visión más común dentro del gobierno estadounidense era que el convenio brindaba a los proveedores británicos la monopolización efectiva del mercado local de petróleo y ataba estrechamente el comercio exterior

(132) Cf. RAPOPORT, MARIO y SPIGUEL, CARLOS, *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina, 1949-1955*, Buenos Aires, 1994.

(133) ESCUDE, CARLOS, *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*, Buenos Aires, 1986, págs. 79-85.

argentino a los intereses del Reino Unido, en abierta contradicción con las políticas de comercio multilateral promovidas por los EE.UU. (134).

A poco de la firma del convenio, la devaluación de la libra esterlina fue una de las razones que llevó al gobierno argentino a una devaluación del peso con respecto al dólar. La decisión británica bajaba el precio de las carnes, fijado en libras, e incrementaba el del petróleo, cotizado en dólares, de acuerdo con el convenio. Este quedó congelado y los intentos argentinos de renegociar el precio de las carnes chocaron con la intransigencia británica. Como resultado de estos acontecimientos, se suspendieron los embarques hacia el Reino Unido. En tanto, mejoraron las relaciones comerciales con Washington. A partir de entonces la vinculación con Gran Bretaña entraría en una zona de conflictos que marcarían el principio del fin de la larga "relación especial" entre ambos países.

En este contexto se acordaron protocolos adicionales al convenio, a fines de 1950 y de 1952. La Argentina logró un incremento de los precios, pero otorgó un tipo de cambio preferencial para la remisión de dividendos e intereses de empresas británicas en momentos en que persistían las demoras en la remisión de los correspondientes a las empresas estadounidenses. Por otra parte, si bien la Argentina redujo la importación de bienes no esenciales, afianzó el papel británico como proveedor de combustibles en detrimento de los EE.UU. (135). En estas negociaciones con Gran Bretaña, el gobierno peronista recreaba la política pendular característica de la inmediata posguerra.

La continuidad de las relaciones argentino-británicas se encuadraba dentro de una tendencia más general a la ampliación de las relaciones económicas con los países de Europa Occidental a través de tratados bilaterales. La región ya constituía, tomada como conjunto, el principal mercado comprador de la producción argentina. Al mismo tiempo, la recuperación económica europea y las tendencias de los países de esa región cada vez más independientes con respecto a los Estados Unidos fortalecían las corrientes comerciales y los flujos de capitales hacia la Argentina, compitiendo con el país del Norte en el comercio de importación, sobre todo en medios de capital y transporte.

En ese sentido puede comprenderse la proliferación de convenios bilaterales firmados por la Argentina con numerosos países europeos, latinoamericanos y asiáticos. Estos acuerdos tenían una doble finalidad, por un lado, ampliar los mercados para la colocación de los productos argentinos y asegurar las fuentes de aprovisionamiento de insumos, necesarios para implementar los planes quinquenales, mientras que, por otro lado, al diversificarse los interlocutores

(134) El Secretario de Comercio al Secretario de Estado Asistente, Washington, 7/6/1949, FRUS, 1949, vol. II, pág. 504. Cf. LEWIS, COLIN, "Anglo-Argentine Trade, 1945-1965", en ROCK, DAVID, (ed.), *Argentina in the XX Century*, Pittsburgh, 1975; ESCUDE, C., (1986).

(135) RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (1994), pág. 118.

internacionales, se intentaba incrementar la capacidad de decisión argentina en el escenario internacional. Las dificultades planteadas, en los primeros tiempos del gobierno, por la inconvertibilidad de algunas divisas clave, como la libra esterlina, ratificaban la necesidad de estos convenios.

Las relaciones argentinas con los países europeos en los años de la inmediata posguerra estuvieron condicionadas por la reconversión de sus economías y por la reconstrucción de los países afectados directamente por la acción bélica. La excepcional posición argentina ante la fuerte demanda de alimentos le permitió negociar varios convenios bilaterales con diferentes naciones del continente europeo. Entre éstos se destacó el que en 1946 fue firmado con España, mediante el cual la Argentina se comprometió a venderle durante cinco años distintas cantidades de trigo, maíz, aceites comestibles y oleaginosas. Nuestro país le otorgaba a España facilidades crediticias para efectuar sus compras, mediante la intervención del IAPI, por un monto de m$n 350 millones y los fondos de este crédito debían utilizarse en la compra de productos argentinos.

A cambio, España suministraría a la Argentina cantidades mínimas anuales de palanquilla, chapa negra, plomo, corcho, papel para cigarrillos, aceitunas y aceite de oliva. En general, en este convenio tuvieron primacía distintos tipos de maquinarias y herramientas que desplazaron a los tradicionales productos de exportación españoles a la Argentina. También se establecieron facilidades para los migrantes entre ambos países, la concesión de ventajas a la Argentina para organizar zonas francas en puertos españoles, la construcción de embarcaciones argentinas en astilleros españoles, la promoción de las comunicaciones aéreas y el fomento del intercambio de películas cinematográficas, libros y publicaciones.

El Protocolo Franco-Perón, de 1948, representó el punto culminante de esta política. Ante el anuncio estadounidense de que España quedaría excluida del Plan Marshall, en abril de 1948, se firmó el Protocolo Adicional al Convenio de 1946. El monto acordado era más alto que el establecido en otros convenios bilaterales. España obtuvo un generoso crédito para la compra de productos de primera necesidad, quedando relevada de transferir divisas para su cancelación y pudiendo acreditar las mismas en una cuenta en Madrid a favor del IAPI o del Banco Central de la República Argentina ([136]).

Entre otros convenios se destacaron, por la amplitud de sus alcances y por los montos comprometidos, los celebrados con Francia e Italia. Además de las ventajosas condiciones de financiación, en la mayoría de ellos se repetían las líneas fundamentales del convenio con España y fueron acompañados de propuestas y acciones extraeconómicas, como disposiciones sobre intercambios culturales y acciones solidarias. Esencialmente consistían en el otorgamiento de créditos

(136) Cf. QUIJADA, MONICA, "El comercio hispano-argentino, Franco-Perón, 1939-1949: origen, continuidad y límites de una relación hipertrofiada", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad N° 1*, Buenos Aires, segundo semestre de 1991; REIN, RAANAN, *The Franco-Perón Allaince: Relations between Spain and Argentina, 1946-1955*, Pittsburgh, 1993; FIGALLO, BEATRIZ, *El protocolo Franco-Perón. Relaciones hispano-argentinas*, Buenos Aires, 1992.

para la adquisición de productos agropecuarios argentinos a cambio del suministro de insumos básicos industriales.

Por otra parte, durante el primer gobierno peronista se originaron y comenzaron a afianzarse las relaciones comerciales y financieras con los países del Este europeo. En una rápida sucesión la Argentina firmó convenios bilaterales con Checoslovaquia en junio de 1947, con Rumania en octubre de 1947, con Polonia en marzo de 1948 y con Bulgaria en junio de 1949. Todos preveían el intercambio de materias primas argentinas por diferentes tipos de maquinarias, combustibles, repuestos para maquinarias agrícolas e industriales, hierro, aluminio y maderas. Los convenios se hicieron a corto plazo y el desarrollo de la Guerra Fría, hasta 1950, conspiró contra la posibilidad de incrementarlos sustancialmente.

La diplomacia norteamericana buscó desalentar estas negociaciones. Tenían presente el potencial que representaban esos mercados para los productos argentinos, así como su posible papel como fuentes de aprovisionamiento. Aun cuando nunca pusieron objeciones oficiales a tal comercio, buscaron seguridades de que no se enviaran a esos países materiales estratégicos desde el punto de vista militar.

Pero son las relaciones entre la Argentina y la Unión Soviética las que merecen una consideración diferente en el marco de la Guerra Fría. Los vínculos con Rusia quedaron cortados pocos días después de los acontecimientos revolucionarios de octubre de 1917, y a partir de 1921, las relaciones diplomáticas se interrumpieron totalmente. Por su parte, el intercambio comercial se contrajo bruscamente a partir de 1931 ([137]).

A mediados de 1945 el gobierno argentino, a través de PERON, inició contactos directamente con funcionarios de la URSS a pesar de la posición oficial soviética mantenida en la Conferencia de San Francisco. En este cónclave, el ministro soviético MOLOTOV se opuso a la participación argentina en la conferencia que daría origen a las Naciones Unidas. No obstante, aquellas conversaciones desembocarían en el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. Una vez elegido PERON como presidente, se produjo el arribo a Buenos Aires de una misión comercial soviética y, finalmente, el 6 de junio de 1946, se anunció en forma simultánea en Moscú y Buenos Aires el establecimiento de relaciones diplomáticas, consulares y comerciales entre la URSS y la Argentina.

Pero las relaciones argentino-soviéticas, hasta 1952, fueron escasamente fructíferas. Varios elementos desfavorables contribuyeron a los magros resultados: la falta de disposición soviética a entablar negociaciones comerciales puntuales sin la previa firma de un amplio convenio comercial, la rúbrica argentina al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y las trabas que las

(137) RAPOPORT, MARIO, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires, 1997, págs. 272 y 273.

autoridades soviéticas ponían a los desplazamientos del embajador argentino Federico Cantoni. El fracaso de aquellas negociaciones y la Guerra Fría contribuyeron durante esos años a distanciar a ambos países ([138]).

Un episodio que trascendió los diferendos hemisféricos permitió un cierto protagonismo argentino en los foros internacionales. En 1948, la Argentina ocupaba la presidencia rotativa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a través del canciller Bramuglia debió afrontar la crisis derivada del bloqueo soviético a Berlín. Tratando de mostrar al mundo la vigencia de la Tercera Posición, Bramuglia procuró una solución de compromiso ante el endurecimiento de las relaciones entre las potencias occidentales y la URSS. Si bien no se logró el acuerdo, en mayo de 1949 los soviéticos levantaron el bloqueo.

Un viraje en la política exterior soviética facilitó el fortalecimiento de las relaciones económicas con la Argentina. Desde 1952, antes de la muerte de Stalin, la mayor distensión que sucedió a la Guerra de Corea y el crecimiento económico experimentado por la Unión Soviética en esos años le permitieron jugar un rol más activo en los mercados mundiales. El cambio en la política soviética coincidió con transformaciones importantes en la situación económica y política y en la posición internacional de la Argentina.

Las dificultades en la balanza de pagos argentina —con una balanza comercial fuertemente negativa en 1951 y 1952— obligaban al gobierno peronista a cambiar la política económica y a reorientar sus relaciones exteriores. El acercamiento a los Estados Unidos, procurando atraer capitales norteamericanos, fue acompañado, a su vez, por la firma de convenios bilaterales con países de Europa Occidental y Oriental y de América Latina, y por el incremento de los lazos comerciales y económicos con la Unión Soviética.

Entre enero y agosto de 1953 se reabrieron así las negociaciones diplomáticas y comerciales con los soviéticos. El episodio más relevante fue la entrevista, el 7 de febrero, entre el premier Stalin y el embajador argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, primera concedida por aquél a un representante de un país latinoamericano. Como corolario, el 5 de agosto se firmaba en la capital argentina un convenio comercial que constituía uno de los primeros que concertaba la URSS con naciones no comunistas y el primero que suscribía con un país latinoamericano.

Para el gobierno argentino, el convenio se encuadraba dentro de los postulados de la Tercera Posición en tanto buscaba transitar un camino propio respecto de la opción que presentaban las dos superpotencias. Frente al líder del mundo occidental y su socio principal —los Estados Unidos—, la Argentina trataba de ganar espacios de maniobra y contrabalancear el acercamiento con el país del

(138) Carta del embajador Cantoni al ministro Bramuglia, Moscú, 4/10/1947, AMREC, Rusia, expediente 6/1947; Arce, Jose, *Mi vida*, Buenos Aires, 1958.

Norte, mediante el convenio con la URSS. Disipada la probabilidad de una tercera guerra mundial, luego de la crisis de Corea, se abría la posibilidad de incrementar el juego pendular sin renunciar a la adhesión a Occidente.

En noviembre de 1954 una misión argentina viajó a la URSS. Se trataba de responder a la inquietud soviética por el desequilibrio en el intercambio pautado en el convenio —las ventas argentinas superaban a las importaciones— y acrecentar los vínculos culturales. Estos avances motivaron la inquietud del gobierno norteamericano que, a través de su embajador en Moscú, buscaba sondear la evolución del comercio argentino-soviético ([139]).

Otro hecho destacado en la relación argentino-soviética fue la inauguración de la primera exposición industrial soviética en Latinoamérica. Se realizó en Buenos Aires, en mayo de 1955, y permitió un conocimiento más detallado de los productos soviéticos. El propio Peron recorrió la exposición, interesándose por el funcionamiento de la maquinaria pesada. De hecho, casi todas las máquinas exhibidas fueron adquiridas por empresas estatales argentinas.

4.12.3. Las relaciones con América Latina

Desde 1946, el gobierno peronista desplegó una serie de propuestas con respecto a los países iberoamericanos que, en algunos casos, cristalizaron en acciones concretas. Estas propuestas se consustanciaban con la revalorización de los planteos de Alejandro Bunge acerca de la posible conformación de una unión aduanera en Sudamérica. En esa dirección, la cancillería argentina implementó una activa campaña de acercamiento político y cultural hacia varias naciones latinoamericanas. Se abrieron embajadas en aquellos países donde había consulados o legaciones, se enviaron publicaciones y libros argentinos a todos los países del área, se intensificó el intercambio de misiones militares, el gobierno argentino compró algunos periódicos en países hispanoamericanos y se creó la figura del agregado obrero en las embajadas argentinas de la región. Todas estas acciones tenían un sesgo propagandístico de matices marcadamente antinorteamericanos. Esto último comenzó a suavizarse a fines de 1953, cuando las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina mejoraron debido al cambio de política de la Administración Eisenhower.

Los convenios firmados por la Argentina con países de América Latina abarcaron dos etapas diferentes. La primera se verificó entre 1946 y 1948, mientras que la segunda se inició en 1953 y perduró hasta la caída del peronismo en setiembre de 1955.

(139) El embajador argentino Bravo se excusó ante su par estadounidense de dar la información referida con el pretexto de que las listas de productos a intercambiar estaban siendo estudiadas por los gobiernos argentino y soviético. AMREC, URSS, Expediente 2/a/1955.

Durante el primer período, el gobierno argentino negoció convenios con Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay. En la mayoría de ellos se puso de manifiesto, no sólo la intención de estrechar lazos con esos países, sino resaltar el deseo argentino de obtener en ellos los insumos básicos requeridos por la industrialización propuesta en los programas quinquenales. Sin embargo, la crisis económica de 1949 puso fin a las aspiraciones argentinas de convertirse en eje del espacio económico sudamericano. Aunque los acuerdos comerciales planteados en el trienio anterior se cumplieron parcialmente, tanto la política crediticia y la inversora como las propuestas de uniones aduaneras se desvanecieron junto con la floreciente marcha de la economía argentina.

Por otra parte, el avance de la Guerra Fría había dejado un espacio muy reducido para la difusión de la política peronista en el área. No es casual que, a partir de 1948, varios documentos del Departamento de Estado señalaran que el país del Plata no estaba en condiciones de hegemonizar un bloque opuesto a los EE.UU. en la región. Los mismos documentos destacaban que la integración interamericana neutralizaría cualquier intento futuro de formar un bloque austral bajo la hegemonía argentina ([140]).

No obstante, el gobierno peronista reactivó pronto sus propuestas de integración con sus vecinos del Sur. En esta segunda etapa, la política exterior alcanzó a algunos de sus objetivos. El punto más importante fue la firma con el gobierno trasandino del Gral. Ibañez del Campo, del Acta de Santiago, en febrero de 1953, donde la Argentina y Chile sentaron las bases para una política de complementación económica entre ambos países. A partir de entonces se concretó una nueva serie de tratados con otros países de la región que ponían el acento en la expansión de los intercambios comerciales, el fomento de los sistemas de transporte y comunicación y la propuesta de establecer uniones aduaneras.

Acorde con ello, mediante un efecto multiplicador, en poco más de un año la Argentina firmó convenios de unión económica con Chile, Paraguay, Ecuador y Bolivia (entre julio de 1953 y setiembre de 1954). En todos estos acuerdos se proponía un sistema de fronteras libres y los medios para ponerlo en ejecución. Otros acuerdos con países hispanoamericanos, como el convenio suscripto con Nicaragua en 1954, no llegaron a plantear una unión económica, pero contemplaron facilidades arancelarias, de impuestos y tipos de cambio ([141]).

Abandonando la cautela de la anterior etapa, la Argentina defendió en los foros interamericanos el derecho de los países del continente a la integración económica. En la V Reunión de la CEPAL —celebrada en abril de 1953— la delegación argentina presentó un proyecto para que se estudiaran las posibilidades de integrar gradual y progresivamente a toda América Latina. El escenario político latinoamericano se tornó más propicio a la política exterior del gobierno peronista en la región. Mediante una activa campaña propagandística y diplomática promovió entre los países latinoamericanos la conformación de un bloque para mantener los precios de las materias primas frente a la ofensiva comercial de las potencias industrializadas. En la medida en que las relaciones comerciales y económicas entre los EE.UU. y los países del área mostraban aristas conflictivas, creció el descontento de la región y se potenció el accionar de las fuerzas nacionalistas de la misma.

(140) Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994), pág. 42.

(141) Quijada, Monica, "El proyecto peronista de creación de un «Zollverein» sudamericano, 1946-1955", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad vol. IV, N°6*, primer semestre de 1994, pág. 159.

La diplomacia norteamericana percibió negativamente la campaña argentina en favor de un bloque económico latinoamericano. A su juicio se trataba de una campaña obstruccionista destinada a quebrar la cooperación hemisférica y a desacreditar a las fuerzas armadas norteamericanas. Asimismo, la pretendida actitud aislacionista de la política exterior argentina con respecto al país del Norte era considerada paralela a la del movimiento comunista latinoamericano, en tanto coincidía en el esfuerzo por minar las posiciones de Washington en la región. En consecuencia, para contrarrestar el accionar del gobierno peronista, el Departamento de Estado aprobó el uso de "tácticas diplomáticas confidenciales" destinadas a concienciar o convencer a los gobiernos latinoamericanos sobre el "peligro" o la "escasa conveniencia" de permitir la "penetración argentina".

Sin embargo, el camino hacia la integración económica entre los países iberoamericanos encontró otras dificultades. Entre ellas las diferencias históricas entre Chile y Bolivia, y los conflictos de protagonismo y liderazgo. La coincidencia de objetivos entre el presidente chileno, Ibañez del Campo, y el gobierno peronista permitió contrabalancear la significativa ausencia del Brasil, tras el intento infructuoso de Perón por alinear al presidente brasileño Vargas en la misma estrategia. Por su peso en el contexto sudamericano y por la complementariedad de su economía con la argentina, el Brasil era un eslabón importante de los proyectos integradores. Pero tanto la situación interna del presidente Vargas como el marcado protagonismo argentino en los intentos de integración diluyeron las posibilidades de reeditar el Pacto del ABC ([142]). Por otra parte, los desajustes de la política latinoamericana del gobierno peronista con la propia realidad argentina y con las condiciones del contexto internacional, como las características del discurso peronista, contribuyeron a que el papel asumido por la Argentina fuera percibido mayoritariamente como una expresión de oportunismo que albergaba propósitos expansionistas.

Las relaciones del gobierno peronista con el Brasil merecen una referencia especial. Este país había sido el cuarto socio comercial de la Argentina en los años '30 y, entre 1944 y 1945, se había transformado en el primer proveedor del país del Plata. Sin embargo, con la asunción a la presidencia del Gral. Dutra, de

(142) Quijada, M. (1994), pág. 162.

orientación pro norteamericana, en 1946, las relaciones con el gobierno peronista comenzaron a tensionarse con actitudes de animosidad política e ideológica, pero la fuerte interdependencia económica y comercial entre ambos países logró imponer líneas de entendimiento, como los acuerdos de intercambio y pagos firmados en 1948 y diversos proyectos comunes, entre los que sobresalía la construcción conjunta de una represa hidroeléctrica en Iguazú ([143]).

La aproximación entre la Argentina y el Brasil, entre 1951 y 1952, después de la vuelta de VARGAS al poder, fue más comercial que política. Las limitaciones internas del varguismo y las fuertes tendencias panamericanistas imperantes en el Brasil terminaron por obstaculizar las aspiraciones peronistas de concretar las propuestas del Acta de Santiago. No obstante, a pesar de estos inconvenientes políticos, el intercambio comercial entre los dos países continuó con una tendencia creciente.

Los intentos de la Argentina de aparecer como un posible eje vertebrador de la economía de la región, para favorecer el debilitamiento de los lazos de dependencia con la potencia hegemónica, provocaban muchas veces un efecto contrario al buscado. Al no estar avalados por sus propios indicadores económicos, las proposiciones argentinas generaban en las repúblicas vecinas el temor a involucrarse en un proyecto que ponía en peligro sus relaciones con los EE.UU., de las que objetivamente no podían prescindir.

Sin embargo, el abrupto final del proyecto latinoamericano del peronismo no se debió a sus debilidades y condicionamientos, sino a la caída del gobierno peronista en 1955. El gobierno de facto surgido en setiembre de ese año desestimó las propuestas de uniones aduaneras y complementación económica con los países vecinos en tanto se reorientaron los intercambios comerciales por la vía del multilateralismo.

4.12.4. Las relaciones con los Estados Unidos

Para la concreción de sus objetivos, las relaciones del gobierno peronista con los Estados Unidos resultaban decisivas. La Argentina no podía desconocer en su agenda económica y diplomática la hegemonía regional de Washington y su nuevo papel como superpotencia mundial. En consecuencia, siguiendo los postulados de la Tercera Posición, la política peronista trató de equilibrar el peso del país del Norte en lo económico y diplomático.

En lo económico, intentó mantener el viejo esquema triangular en función de la industrialización argentina. Exportar hacia Gran Bretaña y Europa a fin de obtener las divisas necesarias para la compra de bienes y equipos que, por

(143) MADRID, EDUARDO, "La Argentina y Brasil frente a la Segunda Guerra Mundial", en *Globalización e historia*, Buenos Aires, 1999, pág. 620.

entonces, sólo podían ser provistos por los Estados Unidos. En consecuencia, entre 1946 y 1948, Gran Bretaña retuvo su posición dominante como cliente individual de las exportaciones argentinas en tanto que las importaciones desde los EE.UU. crecieron notoriamente, transformándose nuevamente en el principal proveedor de la Argentina y desmintiendo así la idea de un presunto "boicot económico", que señalaron, con cierta ligereza, algunos autores ([144]). Nunca en la historia de los dos países, el intercambio comercial había sido tan alto como en aquellos años.

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Total intercambio
1943	146,3	45,3	101,9	191,6
1944	153,2	39,9	113,3	193,1
1945	161,4	41,4	120,0	202,8
1946	173,3	167,6	5,7	340,9
1947	159,1	609,3	-450,2	768,4
1948	158,0	577,5	-419,5	735,5
1949	112,0	175,4	-63,4	287,4
1950	240,5	157,5	83,0	398,0
1951	206,2	310,2	-104,0	516,4
1952	174,7	216,8	-42,1	391,5
1953	213,3	135,3	78,0	348,6
1954	140,7	138,4	2,3	279,1
1955	166,6	171,9	-5,3	338,5

Fuente: RAPOPORT, MARIO y SPIGUEL, CLAUDIO, *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina, 1949-1955*, Buenos Aires, 1994.

Cuadro 4,27. Comercio exterior con los Estados Unidos (en millones de dólares).

En el terreno diplomático, el gobierno peronista debió enfrentar el hostigamiento de ciertos sectores del gobierno de los EE.UU. y de la opinión pública de ese país. Para contrarrestarlo, junto a la intensificación del comercio bilateral, PERON intentó normalizar los vínculos diplomáticos con Washington a través de sus buenas relaciones con el embajador MESSERSMITH —reemplazante de BRADEN— y de diversos gestos de acercamiento. No obstante, las divergencias siguieron existiendo, aumentadas de ambos lados por la prensa norteamericana y el periodismo peronista local, y hacia fines de los años '40 las relaciones con los EE.UU. no se habían recompuesto totalmente.

Las sanciones económicas contra la Argentina que habían sido aplicadas durante la guerra fueron levantadas por esta época. En 1947, el presidente TRUMAN reconoció el cumplimiento por parte de la Argentina de los requisitos para su plena incorporación al sistema interamericano y el gobierno peronista pudo participar

(144) Como por ejemplo, las tesis de ESCUDE, C. (1983).

ese año en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continental que se celebró en Río de Janeiro. Los EE.UU., dentro de la estrategia de contención del comunismo, buscaban afirmar su hegemonía en la región poniendo en marcha un tratado militar que asegurara la defensa continental y le permitiera concentrar su acción en otras áreas del mundo bipolar ([145]).

Durante la Conferencia de Río, para no entorpecer el reciente mejoramiento de las relaciones, la Argentina mostró una actitud de relativa cooperación con los EE.UU. Frente a la delimitación de una zona de seguridad dentro de la cual se ejercería la acción colectiva de los países americanos contra cualquier amenaza de ataque a cualquiera de los Estados de la región, el canciller argentino, Juan A. Bramuglia, sostuvo el principio de unanimidad como base para cualquier acuerdo de defensa mutua. Esta postura, que abría las posibilidades para el ejercicio del veto, no contó con el apoyo del resto de los países. Tampoco logró respaldo la propuesta argentina de distinguir entre agresores americanos, contra los que se emplearían medios pacíficos, y no americanos, contra los que se aplicarían sanciones colectivas. Por su parte, la representación norteamericana desestimó el rechazo argentino a la inclusión de sanciones económicas como medida colectiva de seguridad. Finalmente, la delegación argentina adhirió a las resoluciones de Río expresadas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Aprobado por el Senado argentino en 1948, la ratificación definitiva del Tratado en Diputados demoraría dos años más.

Diversos acontecimientos complicaron la posibilidad de una mejora de las relaciones en ambos países. Ante la escasez de divisas, la Argentina debió reducir sustancialmente el comercio con los EE.UU. y suspender el cambio para la remisión de dividendos de empresas extranjeras. Las presiones internas en ambos países agudizaron el conflicto entre el gobierno argentino y la prensa norteamericana: a cinco periódicos de esa nacionalidad se les retiró la licencia para retransmitir noticias, un ex diplomático norteamericano fue acusado de atentar contra Perón y su esposa, y se pospuso la ratificación del TIAR en la Cámara de Diputados.

En este marco complicado, en marzo de 1948 se reunió en Bogotá la IX Conferencia Hemisférica. La estrategia norteamericana apuntaba a consolidar el sistema interamericano puesto en marcha con el TIAR el año anterior. En el intento de afirmar su hegemonía, en momentos en que la guerra fría se encontraba en pleno desarrollo, la delegación de los EE.UU. debió enfrentar la reticencia de la representación argentina presidida por Bramuglia. El argumento del secretario de Estado norteamericano, George Marshall, en favor de la creación de un bloque anticomunista fue rechazado por el canciller argentino. Este sostuvo la necesidad de combatir la amenaza comunista en los campos políticos e ideológicos, mejorando las condiciones de vida de los pueblos, siguiendo el camino de la justicia social emprendido por el peronismo. Ante la propuesta de conformar una

(145) Escude, C. (1983), págs. 254-263.

organización continental, los argentinos se opusieron a que tuviera atribuciones supranacionales e igualmente, aunque sin éxito, a que la Carta Orgánica contuviera normas políticas y militares. En definitiva, quedó aprobada la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), prosperando la propuesta argentina que impugnaba la denominación de "Asociación", en el entendimiento de que la misma era demostrativa de la subordinación de la soberanías nacionales.

Entre los documentos firmados en Bogotá se encontraba un convenio económico que parecía indicar la intención de los EE.UU. de atender las demandas latinoamericanas. Al respecto, la delegación argentina reclamó que América Latina no figurara en la agenda estadounidense sólo por motivos de seguridad sino, sobre todo, sobre la base de un compromiso de ayuda económica. Propuso la creación de un banco interamericano para la asistencia crediticia a la región, sin vulnerar la independencia y la autodeterminación de los países necesitados. Los magros resultados en este terreno —el banco recién se crearía en 1959— demostraron el desinterés estadounidense cuyos mayores esfuerzos estaban destinados a la reconstrucción de Europa.

Hacia 1950, la situación internacional favoreció un acercamiento entre Buenos Aires y Washington. La agudización de la Guerra Fría —que desembocaría en el conflicto de Corea— impulsó al gobierno norteamericano a fortalecer el sistema interamericano y, por ende, a intentar incorporar a la Argentina al mismo dado que su ubicación en el Atlántico Sur y su gravitación en el hemisferio eran consideradas de importancia estratégica ([146]).

Por la misma época, del lado argentino jugaban diversos hechos y tendencias a favor del acercamiento. En el plano externo, la quiebra de la triangulación argentino-norteamericano-británica promovida por la inconvertibilidad de la libra, la acentuación del esquema bipolar y el cambio de orientación de las corrientes comerciales mundiales. En lo interno, la crisis económico-financiera, expresión del techo alcanzado por las reformas peronistas y de las limitaciones del proceso de industrialización.

No obstante, no eran menores las fuerzas que se oponían a una mejora de las relaciones. La no complementariedad de las economías argentina y estadounidense y los viejos antagonismos entre los dos países, acentuados por la Tercera Posición en materia de política exterior y los nuevos objetivos de la política exterior norteamericana en la Guerra Fría, brindaban elementos para que de ambos lados se prefiriera el enfriamiento o el conflicto. Estas contradicciones marcaron los límites de las negociaciones entabladas en 1950.

Después de una década, un funcionario de primera línea del gobierno de los EE.UU. visitaba la Argentina. En febrero de 1950, Edward Miller, secretario asistente de Asuntos Interamericanos, se entrevistó con el presidente Perón. Buscaba, entre otras cosas, comprometerlo para lograr la ratificación del TIAR en el Congreso

(146) Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994), págs. 65-86.

argentino. En el terreno económico, MILLER se manifestó a su vez favorable a concluir un nuevo tratado de amistad, navegación y comercio como condición para dar seguridad a los inversores privados norteamericanos y alentó el viaje del ministro de Hacienda, RAMON CEREIJO, para la negociación de un crédito del Eximbank ([147]).

El momento elegido no era casual; los primeros síntomas de la crisis de 1949 se manifestaban ya en el balance de pagos, donde jugaba un papel importante el creciente endeudamiento con los Estados Unidos, producto de los saldos negativos en el comercio con ese país. Este se elevó entre 1947 y 1949 a 933,3 millones de dólares, revirtiendo lo sucedido durante la Segunda Guerra Mundial. Los alcances del intercambio eran por demás significativos dado que los Estados Unidos pasaron a ser proveedores, en esos años, de alrededor del 40 % de las importaciones argentinas, especialmente de maquinarias y vehículos. Como resultado de esta situación, la Argentina había acumulado, a principios de 1949, créditos impagos con los bancos norteamericanos por valor de 300 millones de dólares, a lo que se sumaba la imposibilidad, por parte de las empresas estadounidenses radicadas en la Argentina, de enviar remesas a su país debido a las restricciones cambiarias impuestas por el gobierno argentino. Esto redujo notablemente el crédito de los exportadores norteamericanos, mientras que la escasez de dólares de la Argentina llevó a una fuerte disminución de las importaciones desde los Estados Unidos ([148]).

La crisis del sector externo junto a disputas internas en el gabinete provocaron cambios en el área económica del gobierno peronista. El nuevo equipo económico, liderado por ALFREDO GOMEZ MORALES, procuró hacer frente a los problemas creados por el estrangulamiento externo de la economía argentina. En primer lugar, se buscó dar una salida a las exportaciones y, en segunda instancia, se intentó restringir las compras en el exterior mediante una política de mayor rigidez en la concesión de permisos de cambio. El objetivo principal consistía en solucionar el problema de la escasez de dólares y reactivar, especialmente, la importación de bienes esenciales como los combustibles, cuyo abastecimiento se había tornado crítico. En ese sentido, el gobierno peronista delineó dos caminos de acción en el área de las relaciones económicas internacionales: uno dirigido hacia Gran Bretaña, y otro, hacia los Estados Unidos.

En marzo de 1950, una delegación argentina encabezada por el ministro RAMON CEREIJO arribó a Washington. Después de una amplia agenda de entrevistas con funcionarios del gobierno y los principales intereses empresarios vinculados a la Argentina, el Departamento de Estado aclaró que cualquier solución al problema financiero debía estar relacionada con medidas que facilitaran el desempeño de

(147) Cf. MALLORY al Depto. de Estado, Buenos Aires, 1/3/1950, FRUS, 1950, vol. II, págs. 696-701, donde se brinda un relato completo de estas conversaciones desde la óptica de la Embajada norteamericana en Buenos Aires.

(148) GIACALONE, RITA, *From Bad Neighbors to Reluctant Partners: Argentina and the United States, 1946-1950*, Indiana, 1977, pág. 250.

las empresas estadounidenses en el país del Plata. A cambio de ello estaba dispuesto a gestionar créditos en el Eximbank para amortizar las deudas comerciales y financiar a los exportadores norteamericanos que desearan vender maquinarias en la Argentina. En consecuencia, el gobierno local autorizó a varias empresas estadounidenses a girar sus fondos financieros por prestación de servicios a una tasa de cambio más favorable, se hicieron concesiones a las empresas frigoríficas norteamericanas y se acordaron facilidades a la operatividad de las compañías petroleras del mismo origen. Todas estas medidas fueron desplegadas por las autoridades argentinas atendiendo a la urgente necesidad de restablecer el crédito con la nación del Norte y reactivar el flujo de importaciones provenientes de ese país.

Como resultado de la misión Cereijo, el Eximbank se comprometió —en mayo de 1950— a otorgar un crédito destinado al pago de las obligaciones comerciales adeudadas por la Argentina. El banco desembolsaría 125 millones de dólares a cambio de pagarés de un consorcio de bancos privados y oficiales argentinos, con la garantía incondicional del Banco Central. El interés sería del 3,5 % y la amortización comenzaría en junio de 1954, durante un período de 10 años y en cuotas semestrales. Finalmente, el 13 de noviembre de 1950 se firmó el contrato respectivo. La demora en concretar este acuerdo fue interpretada como una táctica de Washington para lograr ulteriores concesiones argentinas, como la ratificación del TIAR y el alineamiento estratégico de la Argentina frente a la Guerra de Corea ([149]).

La importancia de las misiones de MILLER y CEREIJO radica en que incrementaron el flujo de importaciones norteamericanas a la Argentina, generando algunas condiciones para un cambio posterior y más profundo en las relaciones argentino-norteamericanas. Sin embargo, este viraje no llegó a eliminar los principales obstáculos que tornaban conflictivos los vínculos bilaterales, condicionados por las tendencias históricas, la naturaleza de la sociedad argentina y del régimen peronista y la propia lógica interna y externa de la política estadounidense.

La visita de MILLER y la ulterior misión de CEREIJO en los EE.UU. fueron parte de una breve etapa de acercamiento entre ambos países. Cediendo a la presión del Departamento de Estado, el Congreso argentino ratificó el TIAR en junio de 1950. Por otra parte, esta decisión se correspondía con la percepción dominante de que el conflicto en Corea derivaría en una nueva guerra mundial. El gobierno argentino aspiraba a no quedar marginado del mercado de los EE.UU. y, de hecho, este país se convirtió en el primer comprador de los productos argentinos ([150]).

Sin embargo, la Guerra de Corea puso de nuevo al gobierno en una difícil posición con respecto a sus vínculos con los EE.UU., sus apoyos internos y sus principios doctrinarios. Bajo la presión de Washington, el Consejo de Seguridad de

(149) TULCHIN, JOSEPH A., *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, 1990, pág. 220.

(150) RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (1994), págs. 90 y 91.

la ONU demandó a los miembros de la organización que dispusieran tropas bajo un comando unificado dirigido por los EE.UU. El gobierno argentino pareció dispuesto a prestar la colaboración requerida y circularon versiones que se llamaría a las clases de reserva para tomar parte en el conflicto.

La respuesta afirmativa de la Cancillería argentina al secretario de la ONU tomó estado público, generando manifestaciones de descontento. Gremios, sectores de la oposición y trabajadores del propio peronismo rechazaron la participación militar argentina en la guerra coreana. PERON reaccionó ante el malestar —en julio de 1950— manifestando que haría lo que el pueblo quería y que no se derramaría sangre argentina en el conflicto asiático. La contribución del gobierno se limitaría así al envío de alimentos. Por otra parte, cuando en octubre de 1950 la asamblea de la ONU autorizó a que las tropas bajo su bandera avanzaran hacia el norte del paralelo 38 en Corea, la Argentina se abstuvo de apoyar la resolución respectiva. La posterior invitación de la ONU a que los países integrantes alistaran tropas especiales como unidades de la organización también se encontró con la reticencia argentina.

Ante el agravamiento de la situación internacional —la República Popular China se involucró en la Guerra de Corea— se celebró en Washington la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas. Allí, la delegación argentina adoptó un perfil moderado. Votó la resolución que recomendaba contribuir al esfuerzo de las Naciones Unidas, aunque procuró evitar toda forma de compromiso militar fuera del hemisferio. Se opuso también a que los países americanos operaran como un bloque dentro de las Naciones Unidas comprometiéndose con "una tendencia" de la misma y, junto con México y Guatemala, contribuyó a dejar sin efecto una propuesta norteamericana respecto de la creación y mantenimiento de unidades especiales para la defensa hemisférica y de refuerzo de las Naciones Unidas. En relación con el apoyo a la adopción de medidas de preparación de las Fuerzas Armadas para contribuir a la defensa continental, planteó la reserva de que el empleo de efectivos militares estaría sujeto a la aprobación del Congreso argentino.

Luego de la conferencia, los vínculos entre los EE.UU. y la Argentina entraron en una nueva etapa de distanciamiento y conflicto. Si bien el Departamento de Estado no retornó a una política intervencionista descartó toda iniciativa de negociaciones sobre problemas específicos como el otorgamiento de préstamos privados, exportación de productos, armamentos, etc. (151). Por otra parte, el *establishment* y los medios norteamericanos acentuaron su ofensiva política contra el régimen peronista, incluyendo la intención de neutralizar los esfuerzos argentinos para ganar apoyos en el continente.

Sin embargo, las respuestas económicas del gobierno peronista a la crisis argentina en 1951-1952 abrieron una nueva etapa en las relaciones con los EE.UU.

(151) Cf. BIRGFIELD a WARREN, Montevideo, 5/12/1950. FRUS, 1950, vol. II, págs. 739-743. ACHESON a la Embajada en Buenos Aires, 12/10/1950, ibidem, pág. 743.

El intento de resolver el trasfondo estructural de la crisis y alcanzar un desarrollo sostenido se fundamentaba en un diagnóstico que señalaba la insuficiencia de inversiones y la descapitalización como factores limitantes a superar. Como vimos, el gobierno argentino planteó entonces la necesidad de estimular la inversión de capitales extranjeros como complemento del capital privado nacional y del Estado, lo que se reflejó en la Ley de Inversiones Extranjeras de 1953 (152).

Por otra parte, con la asunción al gobierno de los EE.UU. del presidente republicano DWIGHT EISENHOWER, se abrieron las posibilidades para un cambio en las relaciones diplomáticas entre ambos países. En el marco de una nueva estrategia global más agresiva frente al comunismo, uno de los aspectos en que la hegemonía estadounidense en el continente presentaba fisuras era la actitud distante y crítica de la Argentina con respecto a su política hemisférica. En consecuencia, el nuevo encargado del Departamento de Estado, procurando fortalecer esa hegemonía, aspiraba a lograr la adecuación argentina al sistema interamericano y a los objetivos estratégicos de Washington en el continente.

La iniciativa para abrir el nuevo curso diplomático provino de Buenos Aires. A principios de 1953, el gobierno argentino parecía haber aventado los riesgos de la crisis económica y la desestabilización política. Por otra parte, había activado su política latinoamericana tendiente a conformar un bloque de naciones en el Cono Sur del continente para ampliar los espacios de autonomía frente a los EE.UU. Asimismo, estableció acuerdos con países europeos y dio un salto cualitativo en las relaciones con la Unión Soviética mediante la firma de un tratado comercial. De esta manera, el gobierno peronista, al tiempo que manifestaba sus deseos de mejorar las relaciones bilaterales con los EE.UU., contrabalanceaba este acercamiento con el desarrollo de otros vínculos.

Por otra parte, los cambios en la Casa Blanca llevaban a Washington a reformular sus relaciones con el gobierno peronista. La misión del hermano del presidente estadounidense, MILTON EISENHOWER, a Latinoamérica generó expectativas en la Argentina. El gobierno levantó las restricciones a las agencias noticiosas norteamericanas y se redujo el tono antiestadounidense en la prensa oficialista. La estadía del enviado —en julio de 1953— fue breve, pero permitió desbrozar el camino hacia un nuevo acercamiento entre ambos países. Para el Departamento de Estado se abrió la oportunidad para aprovechar la debilidad económica argentina y el nuevo rumbo aperturista de PERON. Por un lado, tratando de fortalecer el sistema de seguridad norteamericano en el hemisferio mediante un pacto militar bilateral, venciendo las reticencias que PERON había mostrado hasta entonces para su concreción (153). Por otro lado, procurando que las empresas estadounidenses se beneficiaran con las oportunidades de inversión que comenzaba a ofrecer el gobierno argentino.

(152) PAZ, HIPOLITO, *Memorias. Vida pública y privada de un argentino en el siglo XX*, Buenos Aires, 1999, págs. 220 y 221.

(153) National Intelligence Estimate, Washington, 9/3/1954. Cf. NUFER al Depto. de Estado, Buenos Aires, 19/5/1954, USNA, DS, 611.35/5-1954.

Sin embargo, el nuevo modo de relación bilateral no estaba exento de ambigüedades. Aún persistían las contradicciones entre los objetivos que ambos gobiernos buscaban alcanzar. Las diferencias resurgieron, como era tradicional, en el terreno comercial. Las restricciones estadounidenses a la importación de avena y la colocación por parte de Washington de grandes excedentes trigueros subsidiados en el mercado mundial motivaron protestas de la Argentina.

La X Conferencia Interamericana de Cancilleres, convocada por el Departamento de Estado, puso de manifiesto los límites del acercamiento. Realizada en Caracas, en marzo de 1954, constituyó el escenario para que los EE.UU. impulsaran sus objetivos estratégicos en el marco de una campaña para desestabilizar al gobierno reformista guatemalteco, al que acusaba de aliarse con el comunismo. En este contexto, la delegación argentina intentó instalar como tema central el del colonialismo en América, vinculando la expansión de las ideologías de izquierda con el atraso y la pobreza del continente. Sin embargo, los países latinoamericanos aceptaron el eje anticomunista del debate, impuesto por los EE.UU. En consecuencia, la propuesta de resolución norteamericana, por la cual la hegemonía comunista sobre un país de la región sería considerada agresión extracontinental pasible de ser reprimida con medidas colectivas, resultó aprobada con la sola oposición de Guatemala. Se abstuvieron México y la Argentina que, de esta manera, volvían a poner distancia respecto de las posiciones de Washington (154).

Luego de la conferencia de Caracas, la hegemonía estadounidense en el continente pareció consolidarse. El derrocamiento del presidente guatemalteco por una fuerza militar apoyada por la CIA, la reducción del campo de acción del nacionalismo brasileño tras el suicidio del presidente VARGAS y la alineación diplomática de los nacionalistas bolivianos con los EE.UU. fueron instancias que modificaron el escenario regional al compás de la renovada ofensiva política norteamericana.

En este marco, la política de "correcta amistad" del Departamento de Estado hacia la Argentina se transformó en una persistente "presión amistosa" destinada a eliminar las ambigüedades del gobierno argentino. Como consecuencia de ello, la administración peronista acentuó el control sobre los exiliados guatemaltecos, partidarios del derrocado presidente ARBENZ, y endureció la represión anticomunista. Por otra parte, a principios de 1955 las relaciones económicas argentino-norteamericanas habían mejorado notoriamente según lo atestiguan las negociaciones petroleras, los anuncios sobre nuevas condiciones financieras para las empresas estadounidenses y las visitas a la Argentina de jefes militares del país del Norte. En particular, los contratos petroleros, apoyados por la embajada estadounidense en Buenos Aires, se fueron transformando en el principal eje de las relaciones bilaterales.

La política de presión de la diplomacia estadounidense se conjugó con el debilitamiento político del gobierno peronista y con la eclosión del conflicto político interno en 1955. El golpe de setiembre encontró al Departamento de

(154) CAFIERO, A. (1996), págs. 52-54.

Estado en una encrucijada diplomática, porque al fin parecía que la administración peronista había tendido puentes sólidos con Washington. Sin embargo, no hubo hesitación en dar apoyo al nuevo régimen de facto, ya que tanto para el gobierno como para el *establishment* norteamericano el cambio político operado era considerado, en términos globales, como favorable y las relaciones del peronismo con los EE.UU. habían estado signadas más por el conflicto que por la armonía (155).

4.13. EL CAMBIO DE RUMBO EN LA POLITICA ECONOMICA

4.13.1. Los límites del proyecto económico peronista y su reformulación

La expansión económica empezó a desvanecerse aproximadamente a fines de 1948. La política auspiciada por MIGUEL MIRANDA se fundaba en el supuesto de que no habría "independencia económica" sin desarrollo industrial. Para ello, se instrumentó en favor de la actividad manufacturera una generosa transferencia de ingresos mediante altas barreras arancelarias, regímenes de subvención a algunos sectores, además de una política crediticia laxa que concentraba el 50 % de los préstamos en dicha actividad.

Sin embargo, a pesar del creciente papel del mercado interno y del proceso de industrialización, el país estaba lejos de haber logrado el grado de autonomía económica buscado. Si bien las transacciones con el exterior representaban una porción menor del PBI que antaño, los vínculos externos continuaban teniendo un peso cualitativo de gran magnitud que, incluso, se había incrementado en determinados sentidos.

En primer lugar, el proceso de industrialización había permitido sustituir importaciones, de manera que ahora se fabricaba en forma local un conjunto de bienes de consumo que antes se compraban en el exterior. Pero eso había implicado un veloz crecimiento de la importación de insumos directos e indirectos (en especial de combustibles) y de maquinarias. De esa forma, la producción industrial quedaba estrechamente ligada a los ciclos económicos mundiales y su crecimiento dependía, en el largo plazo, de que las exportaciones agropecuarias generaran divisas suficientes para cubrir las importaciones de insumos y bienes de capital.

En segundo término, se trataba, sobre todo, del desarrollo de una industria productora de bienes de consumo, que hacia finales de la década de 1940 había sustituido una porción sustancial de las importaciones de las ramas livianas por lo que era necesario pasar a una etapa distinta, privilegiando a industrias de base y de materias primas y combustibles industriales. Era notoria la insuficiencia de la producción petrolera, química y petroquímica, así como la de metales básicos. Por otra parte, entre 1946 y 1949, el IAPI, un poco por las previsiones acerca del

(155) "Peron falls. The End of an Era", SIRACUSA al Depto. de Estado, Bs. As., 20/9/55; SUTTER al Depto. de Estado, Bs. As., 20/9/55; HOOVER a la Embajada en Bs. As., 21/9/55 y Memorándum de Lyon al Secretario de Estado, FRUS, 1955/1957, vol. VII, págs. 377-382.

inminente estallido de una Tercera Guerra Mundial, y otro poco por la sobrevaluación de la moneda argentina, no seleccionó adecuadamente la importación de bienes de capital y maquinarias. A ello hay que sumar los impedimentos burocráticos para importar, debido al complicado sistema de permisos y licencias [156].

En tercer lugar, la redistribución del ingreso reposaba sobre los altos precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional. El sistema funcionaba de manera relativamente armónica en tanto las condiciones del mercado mundial generaran precios elevados que apuntalasen la existencia de una ganancia extra, cuya reasignación permitiera incrementar los salarios sin afectar en forma sensible las tasas "normales" de ganancia, en especial del sector industrial. Además, la masa de recursos adicionales a redistribuir dependía del *quantum* de las exportaciones de los productos agropecuarios [157].

La caída del precio de los productos agrícolas en el mercado internacional desarticuló una de las principales fuentes de recursos sobre las que se había basado el proceso de redistribución del ingreso. Por lo tanto, los incrementos salariales comenzaron a afectar las tasas de ganancia de los sectores empresarios. La nueva fase de la coyuntura no podía sostener el proceso de redistribución, dando lugar a una puja distributiva que provocó una aceleración de la espiral inflacionaria. Los precios industriales, a su vez, sintieron también el influjo negativo del aumento de los valores en los insumos importados y comenzaron a incrementar sus propios precios.

Esto generó una severa distorsión de los precios relativos, visible especialmente en lo referente al tipo de cambio, a las tarifas de los servicios públicos y a los precios agropecuarios, cuyo retraso no podía ser ocultado ya por términos del intercambio excepcionalmente favorables. Los mecanismos de regulación económica ligados al pensamiento keynesiano, basados en una expansión de la demanda efectiva como motor del crecimiento, también alentaban un proceso de ajuste de características inflacionarias. Por eso, la inflación se relacionaba con la puja distributiva, con el deterioro de los términos del intercambio y con la transformación de la estructura de precios relativos inducida por el gobierno a partir de sucesivas devaluaciones y ajustes en las tarifas públicas. En el fondo, todos estos mecanismos que provocaban el alza de precios no hacían otra cosa que expresar una inflación estructural vinculada al carácter subdesarrollado de una Argentina que, a pesar del sostenido proceso de industrialización de las últimas décadas, continuaba preservando una base agroexportadora que ponía límites precisos a su capacidad de expansión [158]. Sólo en los últimos años del gobierno peronista, como consecuencia del cambio de rumbo en la política económica, que veremos más adelante, los índices inflacionarios cayeron abruptamente, en especial en 1953 y 1954.

(156) Cf. Schvarzer, J. (1996).

(157) Cf. Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Buenos Aires, 1983.

(158) Ferrer, Aldo, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, 1987, págs. 27 y 28.

Año	Inflación minorista	Inflación mayorista	Depreciación cambiaria
1943	1,1	9,4	-3,6
1944	0,3	8,9	-1,5
1945	19,9	8,5	0,3
1946	17,6	15,9	1,5
1947	13,6	3,6	10,7
1948	13,1	15,3	54,1
1949	31,0	23,1	67,8
1950	15,6	20,4	36,5
1951	36,7	49,0	48,5
1952	38,8	31,2	-3,4
1953	4,0	11,6	-1,7
1954	3,8	3,1	12,1
1955	12,3	8,9	20,5
1956	13,4	26,0	16,6

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

Cuadro 4,28. Evolución de los precios (en porcentaje).

A los citados problemas en el orden externo se sumaba el del déficit presupuestario motivado por el gasto público originado en el ambicioso programa de obras públicas. Asimismo, la incorporación al Estado nacional de las empresas nacionalizadas y la creación de otras nuevas aumentaron la demanda de trabajadores, empleados y administradores, en parte debido a los requerimientos naturales de organismos cuyo tamaño se incrementaba; pero también porque el empleo público se convirtió, como en épocas anteriores, en un instrumento de acción política. De esta manera, la demanda laboral se mantuvo a elevados niveles, tanto en la estructura del Estado nacional, las provincias y los municipios como en los nuevos organismos y empresas del Estado. Cuando a fines de 1949, la crisis empezó a manifestarse, el Estado absorbió buena parte de la fuerza de trabajo que la actividad privada dejaba de atraer. En su cometido de mantener altos los niveles de consumo popular, el gobierno no sólo sostuvo su política de pleno empleo hasta sus últimas consecuencias, sino que procuró también mantener buena parte de la capacidad adquisitiva de los salarios que, desde 1946, no había hecho más que incrementarse hasta superar el 50 % en la distribución del ingreso nacional, una cifra que no registraba antecedentes en la historia del país. Pero una redistribución de este tipo no podía sostenerse por mucho tiempo en un contexto estructural como el de la Argentina de entonces, agravado por serios problemas en el sector externo.

De allí se desprende que el éxito de la política económica peronista hasta 1949 se debió en gran medida a la coyuntura internacional especialmente favorable que vivió la Argentina en la inmediata posguerra. Y precisamente la inflexión de la coyuntura precipitó una crisis que se agravó hasta 1952, momento en el que se reformularon los objetivos y los mecanismos de regulación económicos. Con esto no se quiere decir que los inconvenientes se originaran con exclusividad en el

sector externo, pero era allí donde se manifestaban con mayor claridad los problemas de funcionamiento y las debilidades estructurales de la economía argentina (159).

Para superar la crisis, PERON procedió a renovar el equipo económico con funcionarios más técnicos que procurarían rectificar algunas de las orientaciones oficiales sobre otras bases, entre los cuales se contaban ALFREDO GOMEZ MORALES, ROBERTO ARES y ANTONIO CAFIERO. No obstante, ello no habría de resultar sencillo, dada la arquitectura de poder construida por el líder desde 1945. El desarrollo industrial que había tenido lugar desde la Segunda Guerra Mundial había arrojado por saldo la emergencia de un proletariado industrial sindicalizado compuesto por dos millones y medio de trabajadores que eran la principal apoyatura del régimen y que identificaban su destino con el de PERON. Dadas las características de las relaciones políticas vigentes por entonces, se hacía impensable prescindir de tales apoyos y, consiguientemente, de su plataforma industrial. Por ello, no había otra alternativa que mantener esta última; aunque complementándola con otra que la dotara de combustibles, equipos, repuestos y tecnología en general. Sólo así podía llegar a mantenerse el mercado interno fundado en las industrias livianas. De haberse capitalizado el agro, éste hubiese provisto de las divisas requeridas como para comprar buena parte de esos insumos en el exterior; pero debido a la estrechez de los saldos exportables no había otra alternativa que obtener esos productos mediante la radicación de capitales extranjeros. Para ello, el gobierno no tenía otra opción que renunciar a ciertos aspectos de carácter nacionalista y antiimperialista que planteaba el Plan Quinquenal y que respondían a la consigna de "independencia económica", solemnemente declarada en Tucumán en julio de 1947.

Ello, a su vez, habría de generar problemas de índole ideológica y jurídica al mismo tiempo. Los primeros estaban motivados por la necesidad del gobierno de demostrar las ventajas de la importación y radicación de capitales extranjeros, desandando el nacionalismo económico de la época de MIRANDA, cuyas consignas habían calado hondo en el espíritu de los trabajadores. Seducir a los inversores internacionales tampoco habría de resultar tarea sencilla dada la hostilidad recíproca entre el gobierno de PERON y los Estados Unidos. Pero a ello se sumaba el contenido estatista y nacionalista de la Constitución Justicialista de 1949 —aparentemente resistido por PERON y al final impuesto por un grupo de convencionales nacionalistas— cuyo art. 40 declaraba propiedad del Estado nacional a los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, carbón y gas, las demás fuentes de energía, y los servicios públicos. Dicha contradicción respecto del nuevo rumbo que se pretendía transitar habría de convertirse en una verdadera "espada de Damocles" para la segunda administración de PERON entre 1952 y 1955.

A estos problemas ideológicos y jurídicos venía a añadírsele otro de origen político. Desde 1947, la conducción "intransigente" de la Unión Cívica Radical había adoptado una posición nacionalista, antiimperialista y autarquizante en

(159) Cf. DIAZ ALEJANDRO, C. (1975).

materia económica, mucho más radicalizada que la del propio gobierno justicialista. Esta nueva postura ideológica sería utilizada oportunamente por sus dirigentes para denunciar a las rectificaciones del gobierno como una claudicación frente al imperialismo norteamericano (160). De ese modo, cuando la administración justicialista debió recurrir en 1950 a un préstamo del Eximbank de los Estados Unidos por 125 millones de dólares para paliar la crisis del sector externo, las relaciones con la oposición tendieron a agravarse.

4.13.2. Los cambios en la política agraria

A partir de 1952, como consecuencia de la crisis económica, el gobierno se vio en la necesidad de replantear y redefinir su política agropecuaria adoptando una actitud más laxa frente a la situación de estancamiento por la que atravesaba el agro. Se adoptó, entonces, un conjunto de medidas que apuntaron a incrementar la productividad agrícola para obtener mayores rendimientos por hectárea cultivada, con la intención de reducir los costos, que a su vez permitirían la obtención de mayores márgenes de utilidad y generarían más estímulos al productor. Desde entonces, la política agraria se basó en la fijación de precios básicos atendiendo al costo de producción, teniendo en cuenta también las condiciones del mercado mundial y la estabilidad de precios en el mercado interno. Por eso, los precios mínimos no se modificaron para las cosechas 1953-1954 y 1954-1955, excepto en el caso de las oleaginosas. Junto a estas medidas se mantuvo sin modificaciones el tipo de cambio para las importaciones necesarias para la producción agropecuaria (combustibles, arpillera, maquinaria agrícola, hierro, etc.). También se subsidiaron directamente las exportaciones cuando el nivel de los precios internacionales decayó más allá de lo admisible por los tipos de cambio en vigencia, lo que generó importantes déficit en el IAPI, que ahora cumplía un rol diferente. La inversión de las tendencias coyunturales y la caída de los precios agropecuarios pusieron un freno a la distribución de ingresos del campo a la ciudad y el organismo comenzó a derivar recursos a las actividades agrícolas por medio de los subsidios. Simultáneamente, el gobierno organizó un plan de inversiones estatales destinado a fomentar el aumento de la productividad agropecuaria para el quinquenio 1953-1957, que abarcaba la integración de la Red Nacional de Centros Regionales y Estaciones Experimentales de investigación agropecuaria, la producción y distribución de semillas y plantas seleccionadas a precios subsidiados, investigación, fomento y enseñanza de la conservación y uso racional del suelo en función del Mapa Ecológico, difusión del uso de abonos y fertilizantes estimulando la producción local de los mismos, creación de estaciones zootécnicas y centros de inseminación artificial, y organización del servicio nacional de sanidad agropecuaria. En este contexto tuvo suma relevancia la lucha y el control de plagas,

(160) La posición del radicalismo se expresaba con claridad en FRONDIZI, A. (1954).

como la langosta, verdadero flagelo de las cosechas de la época, que fue erradicada totalmente con la participación activa de los recursos humanos y técnicos del Ejército.

Junto a estas inversiones se dispuso un plan general de distribución y almacenamiento de las cosechas que comprendió la construcción de veintiséis elevadores de campaña con capacidad para almacenar 165.000 toneladas de granos, la construcción de treinta y una plantas de silos subterráneos para almacenar hasta 2.100.000 toneladas y el fomento de la construcción de silos de chacra por la actividad privada mediante una línea especial de créditos bancarios y bonificaciones especiales otorgadas por el IAPI. Gran parte de esta infraestructura entró en funcionamiento luego de 1955. El Segundo Plan Quinquenal incluyó también un programa de inversiones destinado a la producción agropecuaria que incentivaba la mecanización rural a través de la importación de tractores y del estímulo a su producción local, que facilitó la radicación de fábricas como Deutz, Fahr y Hanomag, de capitales alemanes. Asimismo, la empresa italiana Fiat había comenzado a importar tractores desde 1951, y en sociedad con una entidad estatal y una firma francesa, comenzó a fabricarlos en 1954 (161). El cambio de rumbo en la política en materia de reforma agraria fue justificada por el gobierno como parte de una nueva estrategia "revolucionaria". Se trataba de adoptar un ritmo más pausado en el que el régimen de las expropiaciones continuaría pero no afectando a tierras privadas, sino a las fiscales; el centro de discurso era puesto en la tierra improductiva y no en la gran propiedad; destacando al minifundio como un problema aún mayor que el latifundio" (162).

No obstante los intentos para revertir la difícil situación agraria durante los últimos años de gobierno peronista, no se obtuvieron logros significativos dado que hacia 1955 el área sembrada con cereales había experimentado una reducción de tres millones de hectáreas con respecto al quinquenio 1940-1944. Sin embargo, esa superficie permitió albergar un millón más de cabezas de ganado vacuno, lo que se tradujo en un mejor posicionamiento del sector ganadero. Pero este aumento, así como el de las toneladas faenadas, no se debió a un incremento de las exportaciones, sino del consumo interno, que se incrementó de 77,9 kg por habitante en el quinquenio 1935-1939 a 90,8 kg por habitante en el período 1950-1954 (en 1955-1959 alcanzó un máximo histórico de 93 kg por habitante). "La

(161) LLACH, L. y GERCHUNOFF, P. (1998), pág. 212.

(162) BLANCO, MONICA A., "Reforma agraria: discurso oficial, legislación y práctica inconclusa en el ámbito bonaerense, 1946-1955", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, primer semestre de 1998.

caída de la exportación, muy aguda entre 1951 y 1954 —dice AZCUY AMEGHINO— fue compensada por los efectos de la política económica llevada adelante por entonces —incremento del ingreso de los asalariados, precios máximos, subsidios al consumidor— que facilitó la absorción por el mercado interno de una producción total de carnes que, aunque muy lentamente, continuaba creciendo" (163).

Período	Número de cabezas faenadas p/consumo interno	Porcentaje de cabezas faenadas p/exportación	Porcentaje de cabezas faenadas	Consumo per cápita (kg por habitante)
1935-1939	7.643.131	70,3	29,7	77,9
1940-1944	7.595.750	68,7	31,3	70,9
1945-1949	8.518.128	79,1	20,9	84,5
1950-1954	8.738.160	86,5	13,5	90,8

Elaboración propia.

Fuente: AZCUY AMEGHINO, EDUARDO, "De la reestructuración al estancamiento: la historia olvidada de la industria procesadora de carne vacuna (1958-1989)", en *Cuadernos de PIEA-IIHES*, N° 7, diciembre de 1998.

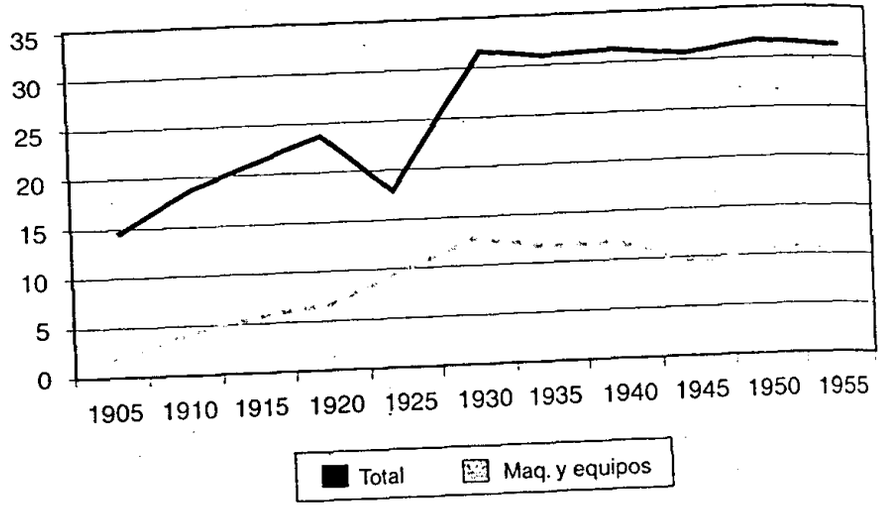
Cuadro 4,29. Evolución de la ganadería y del consumo de carnes (1935-1954).

En su conjunto la producción agropecuaria pampeana disminuyó en el período no sólo por cuestiones climáticas. A la reducción de las superficies sembradas desde la crisis de 1930, se sumó un proceso de escasa inversión y deterioro de las condiciones productivas, en el que influyó la fuerte resistencia a las orientaciones del gobierno, tanto en el plano económico como en el político, de los sectores tradicionales que controlaban las condiciones de producción y la oferta agropecuaria. Por otra parte, la limitación oficial de los precios de venta de los productos agropecuarios coadyuvaron a erosionar el crecimiento de la producción. A la vez, la demanda internacional de los tradicionales rubros de exportación de la Argentina, después de su crecimiento de posguerra y del leve repunte durante la Guerra de Corea, comenzó a perder dinamismo. Este panorama determinó un estancamiento de las exportaciones que, combinado con los crecientes requerimientos de importaciones demandados por el proceso de sustitución de las mismas, repercutió sobre la balanza de pagos del país y obstaculizaron la consolidación del sector industrial (164).

(163) AZCUY AMEGHINO, EDUARDO, "De la reestructuración al estancamiento: la historia olvidada de la industria procesadora de carne vacuna (1958-1989)", en *Cuadernos de PIEA-IIHES*, N° 7, diciembre de 1998, págs. 73 y 74.

(164) BARSKY, OSVALDO, "La caída de la producción agrícola en la década de 1940", en BARSKY, OSVALDO y otros, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, 1988, pág. 50.

Con todo, descargar la responsabilidad del estancamiento agrícola exclusivamente sobre las políticas peronistas (en especial la del primer trienio de gobierno) es, por lo menos, apresurado. El deterioro venía gestándose desde mucho tiempo atrás y respondía al cambio del perfil productivo del país. Dado el agotamiento de tierras vírgenes, el desarrollo agropecuario dependía cada vez más de una ampliación del stock de capital. Sin embargo, éste se encontraba virtualmente estancado desde fines de la década del '20.



Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 4,5. Stock de capital en el sector agropecuario (en millones de pesos de 1950).

El cuadro precedente ilustra el estancamiento, aunque oculta algunas oscilaciones coyunturales, como el importante flujo de inversiones en la segunda mitad de la década del '20 y, sobre todo, la descapitalización forzosa de los años de la guerra, en los cuales la importación había cesado casi por completo. Esto último provocó, tanto al final de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial, un incremento coyuntural importante del stock de capital en el rubro maquinarias y equipo, que cesó cumplida la renovación pendiente. Pero la coyuntura no podía ocultar la pérdida de dinamismo del sector agropecuario. Dentro de este marco resulta poco correcto sostener que la política agropecuaria del peronismo fuese la causa principal del estancamiento. Lo que no implica sostener que aquélla careciera de puntos débiles y, de hecho, no resultó eficaz para revertir el problema.

4,13,3. El Plan de Estabilización de 1952

Entre 1949 y 1952 el sector industrial experimentó un desarrollo más lento que en el período anterior. La tasa de crecimiento global fue del 2,9 % y los sectores más dinámicos fueron los de maquinarias y artefactos eléctricos, productos del caucho, derivados del petróleo, vehículos, maquinarias y productos textiles. Pero el hecho más destacado es que si bien la Argentina no dependía ya de la importación de bienes de consumo para su mercado interno, esa dependencia se verificaba ahora en los combustibles, los bienes de capital, los insumos y las materias primas necesarias para continuar el proceso de industrialización.

La situación económica a principios de 1952 era por tanto crítica: escasas reservas e insuficiencia de saldos exportables se combinaban con la necesidad de incrementar la importación de bienes y productos industriales, y todo ello en momentos en que los precios internacionales de los bienes agropecuarios estaban en baja y se producía un serio deterioro de los términos del intercambio (en el período 1950-1954 éstos eran un 20 % inferiores a los del período 1945-1949).

Teniendo en cuenta la voluntad del gobierno de tratar de mantener los niveles de ocupación y actividad, el problema que se planteaba era conservar, en la medida de lo posible, la reasignación de recursos efectuada en los primeros años de la gestión gubernamental, procurando reactivar, al mismo tiempo, el sector rural. Con ese objetivo como norte, a partir de 1949 comienza a vislumbrarse un conjunto de transformaciones, reflejados fundamentalmente en la estructura de precios relativos. La inflación no es un fenómeno neutral, en el sentido de que no afecta a todos los precios y los sectores de manera similar. En una corrida inflacionaria, algunos precios se incrementan más que otros. Esta característica no fue ajena al proceso de reajuste vivido entre 1949 y 1952. Así, por ejemplo, se produjo una importante devaluación real de la moneda; y dado que el tipo de cambio tiene una influencia determinante sobre los precios internos de los productos agropecuarios, éstos también se incrementaron notablemente, aunque la variación del tipo de cambio no pudo ocultar la caída de precios producida en el mercado internacional. Además, el gobierno introdujo un reajuste de las tarifas en los servicios públicos. Estos precios se habían retrasado notablemente en los primeros años del peronismo, como forma indirecta de incrementar el poder de compra de los salarios y de reducir los costos de la producción y de la comercialización [165]. Ahora bien, si el retraso tarifario contribuye a la creación de un déficit fiscal que genera inflación, y ésta afecta a los sectores que se beneficiaban de esa política, los beneficios no son tan evidentes. Por lo tanto, el objetivo de controlar más estrictamente el déficit y contener la inflación impulsó un cambio de política en materia de tarifas públicas [166].

(165) Piénsese, por ejemplo, cómo influye una disminución en términos reales de las tarifas del ferrocarril sobre el dinero disponible del trabajador que debe usar ese medio de transporte para concurrir a su lugar de trabajo, sobre el precio de los bienes de consumo y sobre el costo de los insumos que deben transportarse también por ese medio.

(166) Cf. Villanueva, Javier, *El proceso inflacionario argentino, 1943-1962*, Buenos Aires, 1964.

El peso del cambio de la estructura de precios relativos se descargó sobre el costo de los insumos importados (entre los que debe mencionarse, en especial, el combustible utilizado por el sector industrial) y sobre los salarios que, a pesar de incrementarse nominalmente, se redujeron al 69,9 % del nivel alcanzado en 1948.

En esa coyuntura el gobierno formuló el Plan de Estabilización de 1952, modificando la orientación económica que había tenido vigencia en el período anterior mediante la aplicación de fórmulas más "ortodoxas". El Plan contemplaba la implementación de una serie de medidas de emergencia destinadas fundamentalmente al control de la inflación y la recuperación del sector externo, y centradas en la restricción del consumo, el fomento del ahorro y el aumento de la productividad. Las mismas fueron concebidas como un primer paso hacia la aplicación de otras de carácter más permanente, que permitieran superar lo que se consideraba una "crisis de desarrollo".

Las principales medidas consistieron en la creación de la Comisión Nacional de Precios y Salarios, en el control de precios y en la extensión de la duración de los convenios colectivos de trabajo. Se ligaban, además, los aumentos en las remuneraciones con los incrementos en la productividad del trabajo, se practicaba una política de contención del gasto público y se estimulaban la producción y la exportación agropecuarias, y la inversión extranjera. No debe pasarse por alto en este punto que la estabilización convalida las transformaciones de la estructura de precios relativos producida durante el proceso inflacionario precedente, y que dicha estructura determina buena parte de la dirección de los incentivos sectoriales para el crecimiento futuro.

La adhesión al gobierno por parte de los sindicatos, y de los trabajadores en general, pese a que existieron algunas huelgas y movimientos de fuerza, explica en gran medida el éxito del Plan. El objetivo de contener la inflación fue alcanzado prontamente. Si en el trienio 1949-1951 el nivel de precios minoristas creció un 40 %, en el trienio subsiguiente llegó sólo al 19 %, es decir, un promedio del 6 % anual (en 1953 fue del 4 %, y en 1954, del 3,8 %). También disminuyó la deuda pública que en 1946 alcanzaba el 63 % de la renta nacional y en 1954 era del 57 %.

El sector externo comenzó también a recuperarse, sobre todo en los que respecta a las exportaciones, que aumentaron casi un 80 % entre 1952 y 1953, y al saldo del balance comercial, salvo en 1955, que fue el año de la caída del gobierno, como lo muestra el siguiente cuadro:

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio
1953	1.125,1	795,1	330,0	301,3	315,6	92,5
1954	1.026,6	979,0	47,6	255,5	296,3	86,2
1955	928,5	1.172,5	-243,9	236,6	298,5	88,3

Fuentes: Banco Central de la República Argentina; CEPAL (1958).

Cuadro 4,30. Comercio exterior y términos del intercambio (1953-1955) (en millones de dólares para el comercio exterior).

Esto se produjo aun cuando los términos del intercambio, es decir, la relación entre los precios de exportación e importación, continuaron cayendo, lo que indica un incremento del volumen físico de las exportaciones. Pero con la recuperación de la actividad económica, hacia 1955, también se incrementó, aun en mayor medida, el volumen físico de las importaciones, lo que implicó, dada la menor disminución de los precios de los productos importados con respecto a los importados, un aumento relativo de las importaciones, produciendo nuevamente un déficit comercial.

4,13,4. El Segundo Plan Quinquenal

El gobierno trató de proyectar, al mismo tiempo, otras medidas de carácter más permanente que le permitieran resolver el trasfondo estructural de la crisis. Tal fue el intento planteado en el Segundo Plan Quinquenal que en líneas generales se proponía:

- Mantener el equilibrio de precios y salarios, y estimular el desarrollo económico general.
- Un programa de inversiones estatales y privadas destinado a resolver las necesidades básicas del país en lo referente a materias primas, energía y transporte, y bienes de capital.
- Proseguir la política de sustitución de importaciones.
- Fomentar el incremento de la productividad agrícola-ganadera.
- Conceder un papel complementario al capital y al crédito extranjero como factores de cooperación y estímulo al desarrollo económico.
- Aumentar la capacidad de importación del país a partir de una decidida política de exportaciones que generara las divisas necesarias.
- Coordinar la participación de empresarios y trabajadores en la planificación y ejecución de la política económica del país, determinar el papel de la empresa privada frente al intervencionismo estatal, consolidar el cooperativismo y frenar la intermediación artificial en las actividades primarias [167].

Entre las medidas concretas que se tomaron en función del cumplimiento de los objetivos del Plan deben destacarse las tendientes a aumentar las exportaciones, para lo cual se proporcionó a los exportadores un tipo de cambio más satisfactorio y se aumentó el número de productos que se podían negociar en el mercado libre.

(167) Cf. Malgesini, G. y Alvarez, N., tomo 2 (1984).

Por otra parte, se mantuvo para las importaciones el tipo de cambio establecido en 1950, lo cual resultaba, habida cuenta del proceso inflacionario, un estímulo para los importadores, aunque esto no bastó para terminar con la dificultosa provisión de ciertos productos.

En el agro, en particular, el sector más castigado por la anterior política, se trató de estimular el aumento de la producción a través de la modificación de la aplicación del impuesto a los réditos, que se determinaba de allí en adelante en función de la productividad media del predio, y no de la renta real, con el fin de castigar fiscalmente a quienes explotaban mal sus propiedades y beneficiar a los más eficientes. Se fijó también una política de precios básicos basada en el costo de la producción, se inició un plan de distribución y almacenamiento, que contemplaba el mejoramiento de los silos y elevadores y se procuró aumentar el grado de mecanización rural.

La ganadería resultaba especialmente estimulada a fin de incrementar las áreas destinadas a esta actividad compensando así la reducción del área sembrada con cereales, que hacia 1955 era de tres millones de hectáreas menos que en el período 1940-1944 ([168]).

El cumplimiento de las metas previstas por el Plan exigía un gran esfuerzo de financiación por parte del Estado y los recursos provendrían fundamentalmente de títulos de la deuda pública y, en menor medida, de organismos públicos, como el IAPI. Pero se preveía también la participación del capital privado, tanto interno como externo, y a esto último estaba destinada la Ley de Inversiones Extranjeras que se sancionó en agosto de 1953.

4.13.5. La Ley de Inversiones Extranjeras

Hasta 1948 las inversiones extranjeras se hallaban reguladas de acuerdo con disposiciones emanadas por el Banco Central y a las normas acordadas en los convenios internacionales de pagos firmados por el país desde la Segunda Guerra Mundial.

La política implementada por el gobierno hasta el estallido de la crisis, en particular las normas que regulaban el régimen de repatriación de capitales a partir de 1947, desalentó la radicación de capitales extranjeros que, a fines de 1949, llegaban a 1.255 millones de dólares, menos de la mitad de la cantidad existente

(168) Sobre el nuevo programa económico: Cf., por ejemplo, Ferrer, A. (1977). Lorenzutti, J. (1996); Neffa, J. (1998); Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998).

en 1945. Es preciso destacar que hasta ese año las inversiones británicas eran las más importantes, pero el proceso de nacionalizaciones, que afectó en especial a los capitales de ese origen, tuvo como resultado una drástica reducción de tales inversiones, trasladando el predominio relativo al capital norteamericano, radicado sobre todo en diversas ramas industriales no tradicionales y en la industria de la carne y a quien, en 1949, le correspondía el 26,1 % de la inversión extranjera total, excluidos los títulos públicos.

Con la sanción de la ley 14.222 en agosto de 1953, se implementó el primer régimen integral de inversiones extranjeras, complementario de las disposiciones vigentes, las cuales no se derogaron. La ley determinaba el tipo de radicación y los sectores beneficiados con mucho detalle. Si bien disponía beneficios especiales para las inversiones en industria y minería, el concepto de industria era amplio, quedando excluidas sólo escasas actividades productivas. La materialización del aporte podía abarcar dos formas: fondos de divisas a ingresar mediante transferencias bancarias, o bienes físicos (máquina-herramientas) o inmateriales (patentes, marcas, etc.) ([169]).

Los beneficios más importantes consistían en la posibilidad de remitir las utilidades a partir del segundo año de la radicación, voluntariamente y sin previa autorización, por un equivalente del 8 % anual del capital registrado, y la repatriación de capitales, luego de 10 años, en cuotas equivalentes al 10 o 20 % anual. Por el art. 12, el Poder Ejecutivo podía eximir total o parcialmente del pago de derechos de aduana las maquinarias, equipos y otros bienes vinculados a la puesta en marcha de la industria.

Hasta 1955, momento en que cesó su vigencia, se permitió la radicación de catorce empresas extranjeras por una inversión de 12.200.000 dólares, todas en el sector industrial. La mayor inversión (el 65 %) correspondió a la instalación de una fábrica de automotores de la empresa Kaiser, cuyo ingreso fue gestionado oficialmente en ocasión de la visita de Milton Eisenhower (enviado del presidente norteamericano) al país, aunque esa firma realizó, en realidad, un convenio especial con el Estado. También se instaló la Fiat, en Ferreyra (Córdoba) a diez kilómetros de la capital de la provincia, con una fábrica de tractores. Luego, mediante un contrato entre esta empresa de capitales italianos y el IAME se originó el complejo Fiat-Concord. En el marco de esta ley se produjo también el reingreso al mercado argentino de empresas alemanas que durante la guerra habían sido expropiadas de sus posiciones en el país, como Mercedes Benz, Siemens o Bayer ([170]).

(169) Cafiero, A. (1974), págs. 276 y 277.

(170) Cf. Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994).

Origen de los capitales	1954	1955
Estados Unidos	196,5	8.903,6
Alemania	650,6	954,1
Francia	214,5	168,1
Italia	848,6	
Venezuela	220,9	
Fondos argentinos en el exterior	40,0	
Totales	2.171,1	10.025,8
Actividades		
Petróleo, extracción	220,9	
Esp. medicinales, veterinaria	214,5	
Petroquímica		706,4
Otros productos químicos y plásticos	850,2	375,9
Vidrio y mat. para la construcción		109,6
Metalurgia	838,6	202,8
Automotriz y tractores		8.061,8
Maquinaria agrícola		402,1
Manufacturas varias		183,1
Totales	2.124,2	10.041,7

Fuente: ALTIMIR, OSCAR; SANTAMARIA, HORACIO Y SOURROUILLE, JUAN, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, N° 22-23, julio-diciembre de 1966.

Cuadro 4,31. Autorizaciones anuales de radicación de capitales extranjeros bajo la ley 14.222 (clasificadas por origen de los capitales y por actividad) (en miles de dólares).

Con todo, dados sus resultados, y pese a significar una variación con respecto a la política anterior, la ley no conformó a las grandes empresas internacionales, particularmente en cuanto a las transferencias de utilidades que, a juicio de éstas, no resultaban satisfactorias. Por eso, si comparamos su eficiencia en la atracción de capitales extranjeros con la de otros regímenes implementados posteriormente, como la ley 14.780/59 del gobierno de FRONDIZI, comprobamos que fue mucho menor. Al finalizar el período, las inversiones extranjeras en el país se mantenían en un nivel que no llegaba a la mitad del existente en la década de 1930.

Años	Capital por países				Inversión (%)	
	Reino Unido	Estados Unidos	Otros países	Total	Total del período	Promedio anual
1931	2.035	654	981	3.651	187	47
1934	1.813	743	929	3.485	-76	
1940	1.079	629	856 (*)	3.164 (*)	-321	
1945	1.414	565	672 (*)	3.651 (*)	-513	
1949	243	323	689	1.255	-1.396	
1953	364	393	810	1.487	232	58
1955	324	466	747	1.537	50	25

(*) Cifras estimadas.

Fuente: ALTIMIR, OSCAR; SANTAMARIA, HORACIO y SOURROUILLE, JUAN, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, N° 22-23, julio-diciembre de 1966.

Cuadro 4,32. Capital e inversión extranjera (1931-1955) (en millones de dólares).

4,13,6. El Congreso de la Productividad

El Plan de Estabilización de 1952, punto de partida de una nueva política económica, planteó también el problema de la productividad. Con el Plan, el gobierno ponía límites a los aumentos salariales, tratando de vincularlos a la evolución de la productividad del trabajo y recogía las aspiraciones de los empresarios preocupados en mejorar la productividad laboral.

En el Segundo Plan Quinquenal, junto con la meta de aumentar la producción, aparecía la mención a la productividad "del trabajo y del capital". El gremialismo empresarial se apropió de la consigna al organizar, en mayo de 1953, el Congreso General de la Industria bajo el lema "La Industria Argentina en el Segundo Plan Quinquenal". La entidad patrocinante del evento fue la Confederación de la Industria, núcleo a partir del cual se constituiría, a fines de ese año, la Confederación General Económica (CGE). Entre las recomendaciones el Congreso planteaba el incremento del rendimiento del trabajo mediante incentivos a la producción, así como la restricción a los márgenes del ausentismo justificado y la flexibilización del régimen de indemnizaciones. La insistencia en el tema de la productividad era paralela a la mostrada por el problema de la renovación de los equipos productivos ([171]).

El tema fue nuevamente abordado en ocasión del Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo, celebrado en agosto de 1954. En esa oportunidad, el titular de la CGE —una de las entidades organizadoras del encuentro—, JOSE BER GELBARD, puntualizó que la productividad no significaba más

(171) GIMENEZ ZAPIOLA, MARCOS y LEGUIZAMON, CARLOS M., "La concertación peronista de 1955: el Congreso de la Productividad", en TORRE, JUAN C. (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, 1988, pág. 327; SCHVARZER, J. (1996), págs. 222-224.

explotación del trabajo, sino mejor y mayor rendimiento mediante la racionalización de maquinarias y tareas. Consideraba que los esfuerzos en materia de productividad debían constituirse en materia de debate entre la CGE y la CGT. Los planteos de GELBARD, en los cuales no estaban ausentes su disconformidad con el protagonismo de la CGT y el ausentismo laboral, fueron recogidos por el presidente de la Nación. Así, a principios de octubre de 1954, tras un rebrote de la inflación, PERON formuló un "plan de acción" para contener las demandas sectoriales. En el mismo se exhortaba a los empresarios a "mejorar la calidad, aumentar la producción y reducir el costo como único medio para ampliar las utilidades". Con respecto a los trabajadores, se establecía que los incrementos en el salario real sólo podían sustentarse en una mayor producción, pues la justicia distributiva ya había alcanzado su máxima expresión. Según el discurso del Poder Ejecutivo "la mayor retribución únicamente se ha de lograr elevando la cantidad de bienes a repartir".

En este contexto, la colaboración de los trabajadores, en una problemática que no consideraban propia, pasaba a ser indispensable. Llamativamente, el 17 de octubre, el secretario de la CGT, EDUARDO VULETICH, anunció oficialmente la realización de un congreso de la productividad. La CGT concretó la propuesta un mes después convocando a la CGE para su realización. Aunque la sombra del Estado siempre estuvo presente promoviendo la realización del congreso, se aseguró la apoliticidad del encuentro cuyos protagonistas fueron, en definitiva, los gremialistas, obreros y empresarios [172].

El denominado "Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social" se desarrolló entre el 21 y el 31 de marzo de 1955. En la apertura, el secretario de la CGT rechazó la idea de identificar productividad con mayor esfuerzo humano. Criticó a los empresarios que se enriquecían a costa del bienestar de los trabajadores, que violaban las leyes laborales y previsionales, que invertían sus ganancias en bienes improductivos y defraudaban al fisco. En nombre de los trabajadores, manifestó su falta de disposición a resignar alguna de las conquistas sociales aseguradas por PERON.

Tras esta exposición, GELBARD puntualizó mesuradamente los temas en debate. Con respecto al mantenimiento del orden y la disciplina en el lugar de trabajo, solicitó que las comisiones internas que funcionaban en las fábricas "contribuyan a consolidar el desenvolvimiento normal de la empresa y a la marcha de la productividad", censurando la práctica de paralizar la labor por cualquier motivo. En cuanto al ausentismo, sostuvo que "en algunos sectores llega hasta el índice alarmante del 15 %", originando serias alteraciones en el trabajo. En lo referido a las trabas legales o consuetudinarias a la mayor productividad consideró que correspondía al Estado adoptar las medidas tendientes a superarlas. Consciente de que la relación de fuerzas entre sindicatos y empresarios, en el terreno político, era desfavorable a éstos últimos, GELBARD pidió un trato más imparcial para sus representados.

(172) GIMENEZ ZAPIOLA, M. y LEGUIZAMON, C. M. (1988), pág. 334.

Finalmente, encuadró la consigna de la productividad dentro del cuadro preocupante de la actividad productiva del país. Sostuvo que la economía argentina necesitaba reemplazar los equipos de producción desgastados por otros de mayor rendimiento; esa cuantiosa masa de bienes de capital debía adquirirse mediante un correlativo aumento de las exportaciones, cosa que el país no podía afrontar de forma inmediata. Como el reequipamiento iba ser progresivo pero lento, la elevación de los rendimientos debía lograrse mediante el incremento de la productividad de las máquinas existentes, de los hombres y de los procesos de fabricación. Cerró su intervención con "la fórmula que satisface por igual a trabajadores y empresarios: salarios altos; mano de obra barata". Para ello, proponía un sistema de incentivos que elevara la producción más que proporcionalmente que las remuneraciones. Esta propuesta chocaba con normas explícitas de numerosas convenciones colectivas y con principios de la política sindical.

A lo largo del Congreso, la postura empresarial favorable a una mayor productividad debió enfrentar las tácticas defensivas de la representación cegetista. La CGT trató de destacar las dimensiones empresarias de la problemática rechazando toda propuesta que asociara productividad con "mayor trabajo". El problema de la productividad era tan complejo que los obreros no podían hacer nada al respecto, por lo cual quedaban a la espera de las propuestas empresarias.

La CGE, por su parte, cuestionó los excesos laborales. Evitando cuidadosamente cualquier comentario que pudiera interpretarse como un intento de avasallamiento de las conquistas sociales del peronismo, centró sus críticas en las desviaciones de las prácticas laborales a nivel de fábrica. Por lo tanto, en materia política e ideológica, la CGE mantuvo un arduo equilibrio para defender las posturas empresariales y, al mismo tiempo, adecuarse a los principios económico-sociales del peronismo. Los empresarios debieron resignarse, no pocas veces, a aprobar resoluciones meramente declarativas, pues cualquier intento de traducirlas en medidas concretas chocaba con la contraofensiva principista de la CGT [173].

En consecuencia, frente a lo que interpretaban prácticas abusivas de los malos gremialistas y obreros, poco pudo hacer la CGE. Ni el ausentismo, ni el desgano laboral, ni las prácticas de las comisiones internas y de los delegados de fábrica fueron problemas sobre los que se acordaron soluciones concretas. Sólo en el terreno de las rigideces de los convenios colectivos la CGE registró progresos: aparte de reconocerse oficialmente el método de los incentivos, independiente de los convenios, se lograron concesiones en cuanto a la asignación del personal dentro de las empresas, avanzando en el manejo de la empresa por parte del empresario o su mandatario. No obstante, estos acuerdos deberían ajustarse a la legislación vigente y ser libremente concertados por los representantes de las partes [174].

(173) GIMENEZ ZAPIOLA, M. y LEGUIZAMON, C. M. (1988), págs. 347-349.

(174) LUNA, FELIX, *Perón y su tiempo*, Buenos Aires, 1990, págs. 248-252.

El principal saldo del Congreso fue el Acuerdo Nacional de Productividad. En síntesis, el Acuerdo contemplaba los siguientes aspectos:

— En los considerandos se establecía que el aumento de la productividad era el "único y eficaz medio de afianzar las conquistas económicas y sociales logradas y elevar aún más el alto nivel de vida", a la vez que se descartaba "el peligro de que los medios propiciados para aumentar la productividad puedan afectar el patrimonio moral o material de los trabajadores".

— Se establecía que las medidas para mejorar la productividad debían consensuarse entre empresarios y trabajadores.

— Se implantaba la flexibilización para trasladar a los trabajadores conforme a las necesidades de la empresa (incluyendo la eventualidad del desempleo tecnológico). También se remarcaba la necesidad de la asistencia regular al trabajo.

— Se estipulaba un mecanismo concreto para promover la productividad, a saber, los "incrementos directos en las remuneraciones por vía de incentivos proporcionados a la eficiencia del trabajador".

— Se proponía un organismo técnico que centralizaría todo lo referente a la productividad y a las medidas que tendían a su mejoramiento.

PERON cerró el acto de clausura del Congreso enfatizando el valor de esta última propuesta. Al respecto señaló: "No sólo lo hemos de acompañar, no sólo hemos de tratar de constituir, juntamente con los empresarios y los trabajadores, ese organismo, sino que nos comprometemos desde ya a hacerlo respetar, y más aún: a influir en nuestros legisladores para que en el futuro la legislación argentina de su economía esté influida por las decisiones de ese organismo". El jefe de Estado, a través del Instituto de la Productividad, se aseguraba un espacio para contribuir a la colaboración entre el capital y el trabajo dentro de su proyecto de "segunda etapa" del régimen (175).

El jefe de Estado había promovido el Congreso accediendo a las demandas del sector empresarial. Pero la postura de la CGT —desmintiendo la obsecuencia que se le atribuía en esos años— pareció distanciarse de las pretensiones del presidente. Afirmándose en los principios impulsados por el propio caudillo, neutralizó las posibilidades de un acuerdo más sustancial con el sector empresarial. De todos modos, PERON a la vez que revitalizó y contrapuso a la CGE con la CGT —hasta entonces carente de competidores— intentó incorporar a la organización empresaria al campo de las fuerzas propias.

Sin embargo, ampliar el espacio de maniobra de los sectores empresarios no proporcionó réditos al gobierno en la coyuntura decisiva de 1955. Si, como sostienen algunos autores (176), el objetivo de PERON era no sólo estimular una mayor productividad, sino formar un bloque empresario-sindical frente al creciente embate de la Iglesia Católica, el fracaso fue evidente. Los empresarios tradicionales de la disuelta UIA, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio acompañaron al golpe militar de setiembre de 1955.

(175) GIMENEZ ZAPIOLA, M. y LEGUIZAMON, C. M. (1988), pág. 345.

(176) GODIO, J. (1990), pág. 280.

4.13.7. Los contratos petroleros

La empresa estatal YPF había desplegado una gran actividad durante la guerra. En 1941, respondiendo a las necesidades generadas por la dificultad en el abastecimiento de petróleo, con igual número de equipos, duplicó la cantidad de metros perforados en 1938. La producción de YPF creció un 51 % entre 1939 y 1945, pero al estancarse la correspondiente a las empresas privadas, el resultado fue un magro crecimiento total del 23 %. La industria argentina debió recurrir a quemar maíz, trigo, cáscaras de maní y bagazo de arroz para cubrir sus necesidades de combustible. Por otra parte, el desgaste de las maquinarias llevó a la declinación de la perforación de pozos. Finalizada la guerra, la reposición y el incremento de los equipos de perforación se convirtieron en los principales problemas de la empresa estatal (177).

Si bien el país no carecía de divisas, tenía dificultades para aprovisionarse de equipos de perforación, instrumentos de refinación y repuestos. En 1946, los Estados Unidos, el principal proveedor y el mayor fabricante de esos elementos, daba preferencia a las necesidades locales; luego, a los intereses petroleros norteamericanos en el extranjero, y, en último término, a los requerimientos de terceros países. La Argentina, incluida entre éstos, vio postergadas sus necesidades de aprovisionamiento y, de alguna manera, el país del Norte se transformó en el árbitro del desarrollo petrolero argentino.

Posteriormente, cuando los equipos de explotación petrolífera estuvieron disponibles, el país no dispuso de las divisas suficientes para su importación. En consecuencia, la producción petrolera estatal experimentó altibajos. La de 1945 fue un 70 % mayor que la de 1938; disminuyó a partir de 1946 y pasó a recuperarse lentamente a partir de 1950. Mientras, la producción total del país recién alcanzó en 1952 los niveles de 1943, debido a la caída de la producción de las empresas privadas. Hacia 1954, la participación de YPF en el mercado argentino era del 60 %, seguida por Shell con un 15-20 % y por la Standard Oil con un 13 % (178).

Durante el período, el gobierno encaró emprendimientos orientados al ahorro de divisas en el terreno energético. Los obstáculos que significaban la falta de elementos para la prospección y perforación no impidieron ciertos logros como el incremento de la capacidad de elaboración de las refinerías de YPF que pasó de 8.050 m³ en 1946 a 25.050 m³ en 1955. Por otra parte, el gasoducto entre Comodoro Rivadavia y Buenos Aires ahorró, en cinco años, el consumo de

(177) Cf. SILENZI DE STAGNI, ADOLFO, *El petróleo argentino*, Buenos Aires, 1956.

(178) Cf. LICEAGA, JOSE V., *Reflexiones sobre el problema petrolero argentino*, Buenos Aires, 1955.

700.000 toneladas de carbón y 400.000 toneladas de diesel oil. No obstante, la producción de combustibles no se expandió conforme a las necesidades del país. El déficit de combustibles, hacia 1953, estaba calculado en un 50 %.

Las dificultades se tradujeron en un incremento de las importaciones. En 1946, las compras de combustibles líquidos al exterior demandaron 196,9 millones de pesos, pasando en 1953 a representar 779,8 millones de pesos. En 1951, 1952 y 1953, el impacto creciente sobre la balanza comercial significó el 15,1, el 21,2 y el 22,9 %, respectivamente, del valor total de las importaciones argentinas. Gran parte de las importaciones de YPF se satisfacían por intermedio de la Royal Dutch Shell, la Anglo Iranian Company y la Standard Oil. El convenio anglo-argentino de 1949 y el protocolo adicional de 1951 acordaron ciertas ventajas a los intereses británicos. Posteriormente, tras la concreción del préstamo del Eximbank, los intereses norteamericanos —a través de la Standard Oil y la Socony Mobil— comenzaron a aumentar su participación en el mercado argentino.

Mientras tanto, algunas misiones técnicas norteamericanas arribaron al país con el propósito de establecer convenios para la exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos nacionales. A principios de 1954, se iniciaron negociaciones con Floyd Odlum, presidente de la Atlas Corporation de Texas, empresa de mediana importancia dispuesta a asociarse con capitales argentinos. A través de Petroargentina S.A., integrada con capitales argentino-norteamericanos, proyectaba la explotación de petróleo y uranio en Neuquén y Río Negro, y la realización de operaciones de importación y exportación. También se iniciaron gestiones con la empresa norteamericana Standard Oil de Nueva Jersey. Y no estuvieron ausentes las negociaciones con empresas británicas que propusieron un plan integral para la explotación de yacimientos, refinación y comercialización de petróleo que incluía los territorios de Río Negro, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y parte de Mendoza. No obstante, ninguna de estas tratativas arribaron a resultados concretos.

Finalmente, se efectivizó un precontrato con la California Argentina de Petróleo S.A., subsidiaria de la Standard Oil de California. El acuerdo tomó forma en los primeros meses de 1955 y fue enviado al Congreso para su ratificación en mayo. Por el contrato, la California se comprometía a una inversión de U$S 13.500.000 durante un período de cuatro años para explorar y explotar un área aproximada a los 50.000 km² en la provincia de Santa Cruz. El terreno de concesión se otorgaba por un lapso de cuarenta años, prorrogable a voluntad de la compañía por cinco años más. La empresa entregaría al Estado el 50 % de sus utilidades y vendería a YPF la producción a un precio en dólares similar al de Texas. Gozaría de exenciones impositivas y del derecho de importar libremente los bienes necesarios para sus actividades. Podía rescindir el contrato sin costo alguno en tanto que el Estado argentino, en caso de incumplimiento de alguna cláusula contractual, debía abonar una fuerte indemnización [179].

(179) Cf. Ministerio de Industria, *Contrato con la California Argentina de Petróleo*, Buenos Aires, 1955.

Tanto las negociaciones petroleras como el acuerdo con la California levantaron una oleada de críticas que contribuyeron al debilitamiento del gobierno. De hecho, constituyeron uno de los ejes alrededor del cual se reagruparon los sectores políticos opositores. Los críticos señalaban que el convenio no generaría el ahorro de divisas pretendido por el gobierno ni garantizaría un inmediato incremento de la producción. Por otra parte, destacaban que alguna de sus cláusulas eran lesivas para la soberanía nacional en tanto reducían la jurisdicción estatal sobre los territorios concedidos en explotación a la vez que los ponía en disponibilidad para un eventual uso militar por parte de los EE.UU. PERON respondió a las críticas manifestando que "ahora los que han vendido al país cuando estaban en el poder van a decir que somos nosotros los vendidos y que ellos son los libertadores" [180].

La nueva posición del gobierno frente al capital extranjero constituyó uno de los factores que catalizó la oposición al gobierno. Alteraba sustancialmente los postulados del mencionado art. 40 de la Constitución de 1949, que declaraba la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación sobre los yacimientos minerales, por lo cual los convenios debían presentarse como locación de obra, a fin de poder sortear formalmente las restricciones de ese artículo [181].

Años más tarde, un enconado crítico de esa política, ARTURO FRONDIZI, señaló, siendo ya ex presidente, que el radicalismo había cometido un error al rechazar el contrato y que, en dicha actitud, había incidido la influencia británica preocupada por el avance norteamericano en el sector. De todos modos, el derrocamiento de PERON, cuatro meses después de enviado el contrato al Congreso, impidió la aprobación del controvertido acuerdo con la California.

4.14. 1955: LA CAIDA DE PERON

Como consecuencia de la acumulación de episodios que venimos señalando (el conflicto con la Iglesia, las negociaciones con las empresas petroleras, el deterioro de la situación política interna, que fueron creando sectores enemigos del gobierno o ampliando los ya existentes), la oposición, desde el nacionalismo católico hasta la izquierda liberal —pasando por los radicales, que eran su núcleo más numeroso— estrechó filas contra PERON. En mayo de 1955, la convocatoria a una convención constituyente para establecer la separación de la Iglesia y el Estado, y la derogación de la ley de enseñanza religiosa y moral en la escuela pública terminaron de galvanizar el frente político opositor. Por otra parte, las negociaciones petroleras enajenaron los apoyos nacionalistas con que contaba el gobierno dentro de las FF.AA. y desconcertaron y paralizaron a las fuerzas sociales que le daban sustento político. Todo estos factores confluyeron para el desarrollo de un nuevo marco conspirativo cívico-militar.

(180) Cf. Cámara de Senadores de la Nación, *Diario de sesiones*, 1954.

(181) Cf. KAPLAN, MARCOS, *Gobierno peronista y política del petróleo en Argentina, 1946-1955*, Caracas, 1971.

La conspiración alentó la actividad política de masas contando con la movilización de vastos sectores de la clase media. Con motivo de la procesión de Corpus Christi, el 11 de junio de 1955, una manifestación multitudinaria congregó a "los católicos activos, los nominales, los que nunca iban a los templos y los opositores en toda la gama de sus posiciones ideológicas" (182). La multitud, que desbordaba la Catedral y ocupaba la Plaza de Mayo, se desplazó luego hacia el Congreso expresando consignas contra el gobierno. A esta manifestación siguieron actos relámpago opositores en distintas ciudades del país como parte de una ofensiva contra el gobierno que culminó, el 16 de junio, con una sublevación militar.

La Marina, fuerza que albergaba fuertes tendencia antiperonistas debido a sus vínculos con los sectores tradicionales de la sociedad, fue la protagonista de la intentona. Contaba con el aval de un espectro heterogéneo de personalidades políticas radicales, socialistas y conservadoras. Su objetivo era matar a Perón mediante un ataque aéreo a la Casa de Gobierno. Al no contar con el apoyo del Ejército y la Aeronáutica, el golpe resultó frustado. No obstante, en el curso de la intentona, bombas arrojadas por los sublevados sobre la sede gubernamental y el Ministerio de Guerra provocaron, entre muertos y heridos, cerca de 1.000 víctimas, la mayoría civiles. Tras este dramático episodio, grupos de civiles, orquestados sin la intervención ni autorización de Perón, a manera de venganza, quemaron y saquearon varias iglesias y el edificio de la Curia Arzobispal. Este atentado irracional significó un nuevo impacto para el gobierno y pareció ensanchar el espacio para la profundización de los enfrentamientos político y sociales.

El Vaticano reaccionó excomulgando a Perón, y las agencias de noticias internacionales recogieron expresiones del repudio mundial hacia el atentado contra los templos. El gobierno argentino era presentado como dominado por elementos comunistas. Mientras, las fuerzas sociales del país parecían alistarse para un enfrentamiento definitivo; la fracción militar golpista acompañada de los civiles adictos aceleró la actividad conspirativa aprovechando la defección de más jefes militares. Por su parte, los trabajadores se dispusieron a defender al gobierno, inclusive mediante las armas. Pero, el grueso de las FF.AA. aún favorecía al gobierno constitucional. Perón se respaldó en las fuerzas militares leales y desestimuló toda actividad de sus partidarios tendiente a hacer justicia por mano propia. El Ejército, en particular, pasó a ser árbitro de la situación.

Consciente de la persistencia del clima conspirativo, Perón, bajo la presión del Ejército, intentó una política de conciliación. Autorizó las actividades políticas opositoras y no eliminó a los elementos golpistas de las FF.AA. Anunció el fin de su liderazgo revolucionario y manifestó el propósito de convertirse en "presidente de todos los argentinos". El llamado a la "pacificación" fue rechazado por la oposición que interpretó el gesto conciliatorio como un indicio de la debilidad del gobierno. Mientras, "comandos civiles" integrados por jóvenes del ambiente político y universitario —en general, provenientes de las clases altas— efectuaban atentados terroristas y se aprestaban a colaborar con una inminente sublevación militar. El repliegue político del gobierno se había convertido en un fracaso.

(182) Santos Martínez, P. (1988), pág. 214.

A mediados de agosto, Perón decidió recuperar la iniciativa y sobreponerse a los dictados de las FF.AA. El peronismo fue convocado a ganar la calle y "retomar la lucha". El presidente ofreció su "retiro" al Partido Peronista y a la CGT con el propósito de movilizar a los trabajadores en su apoyo y ampliar su espacio político a expensas de los opositores. El 31 de agosto, la CGT declaró un paro general y convocó a los trabajadores a la Plaza de Mayo para pedir al presidente la continuidad en su cargo. Una vez más, como el 17 de octubre de 1945, una muchedumbre avaló a quien consideraba el garante de sus conquistas sociales y políticas. El acto culminó con un discurso de Perón, de tono inusitadamente vehemente, en el que apelaba a la violencia popular para reprimir a "los alteradores del orden". La amenaza pública, destinada a atemorizar a sus adversarios y a la conspiración en marcha, pareció conducir a una guerra civil.

La respuesta de los conspiradores fue acelerar los preparativos del nuevo golpe militar. El gobierno no adoptó ninguna medida efectiva para reprimirlos. Una oferta cegetista al ministro de Guerra para que conformara una reserva armada de trabajadores "a fin de impedir en el futuro cualquier intento de retrotraer a los trabajadores a las ignominiosas épocas anteriores al justicialismo" fue rechazada. "Si el temor a la respuesta obrera había jugado su papel en las vacilaciones del Ejército, ahora el fantasma de las milicias, contrastado con la voluntad básica del gobierno de evitar un enfrentamiento que desbordara el plano político, fue la señal definitiva para el aglutinamiento militar que condujo al 16 de setiembre, abriendo una dramática etapa en la historia argentina" (183).

El 16 de setiembre de 1955 un golpe de Estado, autoc .ominado "Revolución Libertadora", derrocó a un gobierno legitimado por cuanta compulsa electoral tuvo lugar desde 1946. Varios factores contribuyeron al éxito golpista:

— Los conspiradores, tras los acontecimientos del 16 de junio, se persuadieron de que Perón no apelaría a la movilización de sus partidarios para enfrentar una sublevación militar.

— Perón confió en las Fuerzas Armadas para defender su gobierno. Si bien la mayoría de la oficialidad mantuvo su lealtad al presidente, una minoría decidida impulsó el golpe y otra parte considerable se mantuvo neutral, favoreciendo los planes golpistas.

— La cambiante política del gobierno peronista, desde junio de 1955, orientada a buscar un compromiso con la oposición política y las clases dominantes, resultó un fracaso. Golpistas y opositores interpretaron, acertadamente, que esa política denotaba signos de debilidad, de pérdida de la iniciativa política y expresaba una desorientación susceptible de ser aprovechada para derrocar al presidente (184).

Desde una perspectiva histórico-estructural, el golpe reflejaba la necesidad de los círculos económicos dominantes de acentuar la reorientación del rumbo

(183) Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994), pág. 216.

(184) Cf. Godio, Julio, *La caída de Perón (de junio a setiembre de 1955)*, Buenos Aires, 1985.

económico adoptada por el gobierno a partir de 1952. Debía favorecerse la entrada irrestricta de las inversiones extranjeras, realizarse una apertura del comercio exterior, incorporar el país a los organismos económicos multilaterales e intensificar el acercamiento hacia los EE.UU., iniciado, no sin reticencias, por el mismo gobierno peronista. Debían eliminarse las regulaciones estatales y subordinar la base social del peronismo a los objetivos de nuevas formas de acumulación. En definitiva, los sectores más poderosos de las burguesías industrial y agropecuaria argentinas dudaban de la disposición del peronismo para conducir una nueva fase de desarrollo capitalista acorde con las tendencias impulsadas por los EE.UU. tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sólo el derrocamiento del gobierno podía hacer posible ese proyecto.

Capítulo 5

Una década de inestabilidad (1955-1966)

Quizá tan sólo la amenaza de un inminente desastre obligue a reconocer la dura realidad de que la Argentina no puede seguir pensando en crear una base económica sólida sin tener que acceder a la entrada de capitales extranjeros en condiciones que quizás impliquen comprometer algunos recursos nacionales y sacrificar algo del orgullo nacional. En un pueblo que en los compromisos ve tan sólo hipocresía, que se alimentó durante doce años del nacionalismo fanfarrón, el proceso de despertar a la realidad puede implicar tiempo y dolor.

Sir Arthur Evans, Embajada Británica en Buenos Aires, 1956

Yo quise ser un barrilete
buscando altura en mi ideal
tratando de explicarme que la vida es algo más
que darlo todo por comida
Y he sido igual que un barrilete
al que un mal viento puso fin
no sé si me faltó la fe, la voluntad
o acaso fue el piolín

Eladia Blazquez, 1960

5.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En este período la economía del mundo occidental continuó su acelerado desarrollo, y si bien los principales indicadores experimentaron algunas oscilaciones coyunturales, tanto el comercio internacional como el producto bruto interno de la mayoría de los países se incrementaron prácticamente sin interrupciones hasta principios de los años '70, prosiguiendo un sendero de crecimiento que se había iniciado en la inmediata posguerra.

A mediados de la década de 1950 varios países europeos avanzaron en los procesos de cooperación económica comenzados en el decenio anterior. Con los ejemplos del Benelux, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y

Francital, el 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma, por el cual fueron creadas, con vigencia a partir del 1º de enero de 1958, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Euratom, que lanzaron un ambicioso proceso de integración entre Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Este tratado fijaba una secuencia temporal de tres fases: primero, debía crearse una unión aduanera; luego, conformarse una comunidad económica, y, finalmente, había que llegar a la integración política. Por su parte, Gran Bretaña propuso establecer una forma menos comprometida de colaboración económica en el marco de la OECE, y luego una zona europea de librecambio industrial. Pero la oposición del gobierno francés hizo que las negociaciones en torno a estas propuestas se interrumpieran a fines de 1958 (1).

El proyecto de la CEE se impuso para los seis países mencionados, que acordaron una progresiva rebaja de aranceles para los flujos comerciales entre ellos y la fijación de un arancel externo común para las importaciones desde otras naciones, mientras se establecían controles para tratar de estimular la competencia entre empresas y restricciones que evitaran el abuso de posiciones dominantes en el mercado por parte de las más poderosas. El cronograma de reducciones arancelarias se adelantó a los parámetros iniciales, en tanto que el comercio intrarregional se expandía a tasas muy superiores al intercambio con los países extracomunitarios. La integración venía a dar un carácter formal a la creciente vinculación entre los seis países, iniciada con la demanda de mayor colaboración entre ellos planteada por los EE.UU. en la inmediata posguerra como condición para el apoyo financiero destinado a la reconstrucción del continente. Por otra parte, el desarrollo de economías de escala, base del crecimiento económico de esa época, requería mercados más amplios que desbordaban los límites geográficos nacionales. Por eso, el proyecto fue apoyado por los principales grupos empresarios (2). Este segundo aspecto comenzó a predominar sobre el anterior en los años '50, de modo que la integración se apartó de los parámetros propuestos por los EE.UU., hecho que, posteriormente, derivó en una creciente competencia entre dicho país y la Comunidad (3).

Mientras tanto, el Reino Unido continuó las conversaciones con Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Suiza y Portugal, que culminaron con la constitución de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), el 4 de enero de 1960. Esta comprendría sólo a los productos industriales, dejando de lado a los agrícolas, con la excepción de algunos casos específicos. Ello se debía a que sus miembros podían importar bienes agrícolas de los países del Commonwealth a menores

(1) Cf. Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés, *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*, Buenos Aires, 1993.

(2) Cf. Musacchio, Andrés, "¿Hacia un sistema productivo europeo?", en *Indicadores Económicos FEE*, vol. 24, Nº 4, Porto Alegre, febrero de 1997.

(3) Cf. Bossuat, Gerard, "El Plan Marshall y la integración europea: los límites de una ambición", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 14/15, segundo semestre de 1998.

precios que los del mercado mundial. Además, como la EFTA carecía de un arancel externo común, cada nación miembro mantenía su propia tarifa exterior para terceros países, pero estaba obligada a reducir los aranceles de los artículos provenientes de los países asociados. Sin embargo, la zona europea de libre comercio no logró afianzarse por completo y el gobierno británico intentó acercarse a la CEE debido, fundamentalmente, a la declinante posición del Reino Unido en la economía mundial. Al tiempo que el viejo imperio colonial comenzaba a fragmentarse, la participación británica en el comercio internacional se reducía, la libra esterlina perdía importancia como moneda de reserva y la cohesión del Commonwealth se debilitaba. Por el contrario, la Europa de los Seis era el escenario de un impetuoso crecimiento económico. Esto llevó a Gran Bretaña a solicitar formalmente su incorporación a la CEE el 31 de julio de 1961, seguida de Irlanda, Dinamarca y Noruega. Pero el presidente de Francia, Charles De Gaulle, impuso su veto en enero de 1963 dadas las numerosas modificaciones que los británicos solicitaron incorporar al Tratado de Roma, desvirtuando los acuerdos básicos de la Comunidad. Francia consideraba que la orientación política británica no era esencialmente europea, sino que apuntaba de manera excesiva hacia el Atlántico, dificultando el avance común, económico y político, de Europa (4). Según algunos autores, la creación de la EFTA fue un proyecto que, más que tratar de estimular el crecimiento y la integración de las economías participantes, intentaba contrapesar la influencia cada vez más fuerte de la CEE. Por eso, su evolución fue mucho menos dinámica e importante que la de ésta (5).

Un importante componente de la estructura y estrategia global de la CEE estaba constituido por la Política Agrícola Común. La crisis de los años '30 había extendido en todos los países europeos la práctica del apoyo directo a los agricultores, por lo que la liberalización del comercio agrario parecía impensable. Además, las diferencias en el costo de vida condicionaron los distintos niveles salariales en los sectores de la industria y el comercio. Por eso, se impuso la idea de una política agrícola integrada que debía ser el instrumento para lograr precios europeos comunes. Estos no se fijarían de acuerdo con el mercado mundial, sino que serían más altos y estarían establecidos por la Comunidad. De esa manera, se pretendía garantizar a los agricultores europeos una renta suficiente, comparable a la obtenida por los sectores urbanos. El sistema previsto requería el establecimiento de un control sobre las importaciones de productos agrarios provenientes de otras regiones por medio de aranceles especiales y cuotas de importación, así como la intervención en el interior del mercado agrícola comunitario absorbiendo excedentes a precios mínimos garantizados.

(4) Los franceses creían que el ingreso británico era una especie de "caballo de Troya" de los Estados Unidos destinado a debilitar la política proeuropea de Francia en el seno de la Comunidad.

(5) Cf., por ejemplo, Tsoukalis, Loukas, *The New European Economy*, Oxford, 1991.

Desde el punto de vista comercial, la CEE alcanzó un éxito sin precedentes: el intercambio entre los países de la Comunidad se cuadruplicó entre 1958 y 1969. En esta notable expansión comercial, tuvieron incidencia el alto grado de desarrollo económico que ya habían alcanzado los países miembro, orientando la competencia hacia la especialización, y la complementariedad entre socios de origen equiparable. La ampliación de los mercados fomentó el crecimiento de las escalas productivas, la diversificación a nivel empresarial y la modernización de las técnicas de gestión. Debido a un ámbito más favorable para la demanda originado por esa expansión, surgieron inversiones e iniciativas que impulsaron al progreso técnico y las innovaciones. Esto dio origen a nuevas formas de cooperación y de servicios, estimulando el mercado europeo de capitales. El dinamismo de la CEE atrajo inversiones de empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas, con tecnologías y métodos de gestión más avanzados.

Países	PBI de 1963 a costo de factores	Empleo	Productividad laboral	Población 1950-1970
Alemania	6.2	1,2	5.0	0,9
Austria	5,0	0,1	5.0	0.3
Bélgica	3.5	0,4	3,1	0.6
Dinamarca	4,0	1,1	2.8	0,7
Finlandia	4,4	1.0	3,5	0.7
Francia	5.0	0.9	4,6	0.9
Irlanda	2,5	-0,7	3,2	0,0
Italia	5,4	0.4	5,0	0.7
Noruega	4,1	0,3	3,7	0.9
Países Bajos	5,0	1,1	3,9	1,3
Reino Unido	2,7	0,5	2,2	0,5
Suecia	4,1	0,3	3.8	0,7
Suiza	4,2	1,6	2,5	1.5
Promedio	4,6	0.6	2,9	0.8

Fuente: ALDCROFT, DEREK H., *Historia de la economía europea (1914-1990)*, Barcelona, 1997.

Cuadro 5,1. Europa Occidental industrial: producto total, empleo, productividad laboral y población (1950-1952/1967-1969) (tasas de crecimiento en porcentaje anual acumulativo).

A su vez, la política agrícola proteccionista de Europa y sus preferencias por los mercados del Cercano Oriente y África, antiguas colonias de algunos de los miembros de la CEE, generaron dudas en el gobierno estadounidense sobre sus propias políticas liberales. De este modo, los Estados Unidos dejaron de valorar la expansión de la CEE como un medio apropiado para prolongar el dominio norteamericano en la política mundial, y comenzaron a visualizar a Europa como una amenaza para su superioridad industrial. Por estos motivos, la Administración Eisenhower prestó mayor apoyo al Congreso norteamericano en sus esfuerzos por mantener el proteccionismo agrícola y del sector industrial en su país.

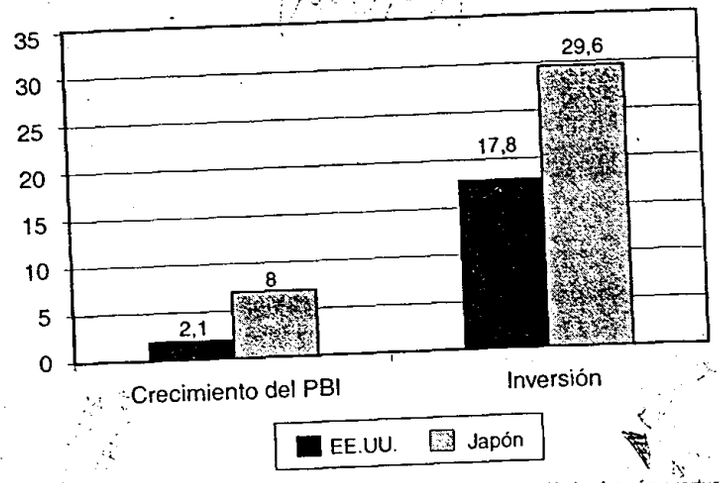
Sin embargo, desde principios de 1961, bajo el mandato del presidente JOHN F. KENNEDY, los Estados Unidos procuraron sostener un orden económico mundial de signo liberal en el que dicho país debía mantener su papel dirigente. En

consecuencia, intentó insertar a Europa en esta propuesta política internacional y buscó un entendimiento entre los Estados Unidos y la CEE. Según esta concepción, ambos bloques deberían cooperar en igualdad de condiciones tanto en el terreno económico como en el militar, mientras que la dirección política recaería en el país norteamericano. El mismo presidente KENNEDY propuso crear la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la que los Estados Unidos y Canadá tenían que ser admitidos como miembros de pleno derecho. El objetivo esencial de los Estados Unidos consistía en conformar un bloque de naciones ricas, a fin de construir en Occidente una economía internacional abierta bajo el liderazgo de Washington, garantizado en el orden militar por la existencia de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

La iniciativa norteamericana se enmarcaba en la profundización de la Guerra Fría, con la intensificación de la pugna con los países socialistas. La estrategia estadounidense apuntaba a detener el avance soviético, creando condiciones económicas favorables para evitar la prédica socialista sobre las desventajas del capitalismo. Por otra parte, comenzó a ganar terreno la idea de que un acelerado desarrollo económico de los países que limitaran con el bloque socialista podría ejercer un efecto demostración de la superioridad del sistema capitalista sobre su rival. Además, bajo la hipótesis de que Europa Occidental sería el campo de batalla inicial en una supuesta contienda militar con los soviéticos, los acuerdos económicos entre esa región y los EE.UU. suponían la aceptación por parte de aquella del establecimiento de bases militares norteamericanas y la cooperación en materia de defensa bajo el liderazgo de Washington. Esas condiciones particulares permitieron a Europa un alto grado de libertad en materia de políticas económicas, a pesar del mayor poder productivo y financiero estadounidense, que, de otro modo, podría haber bloqueado la estrategia continental.

También, poco tiempo después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos procuraron reintegrar al Japón, a través de la ocupación militar primero y la ayuda económica después, al contexto de una economía mundial de carácter liberal, a fin de servir de contención con respecto a los países comunistas del Norte y del Oeste. Para ello, el gobierno norteamericano estableció mecanismos comerciales flexibles con su par japonés, sobre la base de convenios bilaterales, con pocos obstáculos en su propio mercado para los productos japoneses, confiando en que el país oriental eliminaría gradualmente las trabas impuestas a las importaciones de bienes. No obstante, en el curso de las décadas de 1950 y 1960 el Japón intensificó su política proteccionista mediante limitaciones a las importaciones, subvenciones a las exportaciones y controles de divisas y de las inversiones extranjeras. Con estas actitudes, el Japón manifestaba que un orden económico mundial de signo plenamente liberal no era el adecuado para las características de su desarrollo capitalista (6).

(6) Cf. TSUNEKAWA, KEIICHI, "Cambios en la economía política de Japón y las implicancias para su política exterior", en DI TELLA, TORCUATO y HOSONO, AKIO, *Japón/América Latina. La construcción de un vínculo*, Buenos Aires, 1998.



Fuente: ASSELAIN, JEAN CHARLES, *Histoire économique du XXe siècle. La réouverture des économies nationales (1939 aux années 1980)*, París, 1995.

Gráfico 5,1. Tasas de inversión y de crecimiento de los Estados Unidos y el Japón (1950-1973) (promedio anual, en porcentaje).

Por su parte, las economías de los países socialistas, siguiendo el modelo soviético inaugurado por STALIN, proponían esencialmente un proceso de industrialización autárquico. Según esta perspectiva, el comercio exterior era secundario, dado que apenas constituía un mecanismo para obtener bienes esenciales. Pero en 1949, y como reacción política ante el Plan Marshall, la Unión Soviética, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y Checoslovaquia fundaron el Consejo para la Ayuda Económica Mutua (Comecon), al que se sumaron Albania y la República Democrática Alemana (7).

Tras la muerte de STALIN el comercio exterior pasó a considerarse prioritario para la cooperación entre los países socialistas, permitiendo, además, la profundización de las relaciones políticas. Este espíritu cooperativo se limitó en gran medida a proyectos en el campo de la energía, y la mayor parte de los mismos fue llevada a cabo en la Unión Soviética. En el terreno comercial, desde 1958 comenzaron a utilizarse los precios del mercado mundial como instrumentos auxiliares de orientación, con la finalidad de simplificar las transacciones interiores del Comecon, al mismo tiempo que se aplicó un sistema homogéneo de derecho mercantil internacional. En realidad, esto implicaba que el sistema de precios propio no era el más conveniente para un intercambio equilibrado de bienes. En

(7) En la década de 1950 se unieron al Comecon, Yugoslavia, Mongolia, la República Popular China, Corea del Norte y Vietnam del Norte en calidad de observadores. Mongolia se convirtió en miembro de pleno derecho en 1962; Cuba, en 1972, y Vietnam, en 1978.

1963, los países del bloque oriental firmaron, además, un acuerdo para compensar de manera multilateral los intercambios comerciales, debiendo realizar sus pagos en rublos de compensación, pero en la práctica las relaciones comerciales continuaron efectuándose en el plano bilateral. Aunque el comercio entre los países del Comecon aumentó entre 1950 y 1960 en aproximadamente un 12 % anual, no era, en comparación, suficiente para acercarse al ritmo impuesto por las economías de Europa Occidental.

En los años de posguerra se aceleraron asimismo los procesos de emancipación política y económica en varios países del Cercano Oriente, Africa y Asia. El colonialismo dio paso a nuevos gobiernos nacionales que mostraron sus aspiraciones de mayor desarrollo económico, y la industrialización se fue extendiendo hacia varias naciones jóvenes, aunque también produjo, como secuela, guerras y conflictos, fomentados la mayoría de las veces por las grandes potencias colonialistas, como las que se libraron en el Congo Belga o en Argelia. Sin embargo, muchas ex colonias conservaron relaciones especiales con las antiguas metrópolis.

Por otro lado, entre 1950 y 1970 el producto social bruto del conjunto de los países en vías de desarrollo aumentó en sólo el 2,8 % anual por habitante, y aunque las diferencias entre los distintos países eran muy grandes, el resultado fue relativamente pobre, comparado con las naciones industriales. Como exportadores de alimentos, varios países en desarrollo dependían de la colocación de productos cuya demanda crecía a escala mundial mucho menos rápidamente que la de productos industriales elaborados en Occidente. Otros exportaban materias primas que iban siendo sustituidas por fibras sintéticas o materiales plásticos. En cambio, los artículos fabricados en los países industriales demostraron tener una demanda más dinámica, tanto en lo referente a bienes de consumo duradero como a bienes de capital. Esta distinta intensidad de la demanda provocó una diferencia en la evolución de los flujos comerciales en términos físicos e influyó en la respectiva evolución de los precios y, por ende, en la relación de los términos de intercambio. Los precios de las materias primas exportadas por los países en desarrollo descendieron tendencialmente hasta mediados de los años '50, mientras que los de los productos industriales exportados experimentaron una tendencia alcista. Muchos países subdesarrollados, entre los que se contaba la Argentina, se vieron afectados también por políticas restrictivas como la Política Agrícola Común, que reducía de manera notoria su capacidad exportadora en mercados de gran importancia en el pasado. Estos países, al ver que sus exportaciones quedaban rezagadas con respecto a las naciones industriales del mundo occidental, atribuyeron este proceso al poder ejercido por estas últimas y propulsaron sin demasiado éxito una reestructuración del sistema económico mundial.

Países	1900-1913	1913-1938	1950-1973
India	141,2	133,4	75,1
Indonesia	148,6	175,0	123,4
Corea del Sur	44,6	85,1	23,1
Taiwán	118,8	129,5	79,2
Promedio Asia	111,5	122,1	87,0
Argentina	129,3	124,5	104,2
Brasil	144,3	127,0	99,0
Chile	125,4	160,2	113,8
México	131,8	131,6	72,1
Promedio América Latina	124,6	139,9	98,4
Promedio países en desarrollo	117,6	130,3	91,5

Fuente: MADDISON, ANGUS, *L'économie mondiale au 20e siècle*, París, 1989.

Cuadro 5,2. Relación de términos de intercambio exportaciones/importaciones (1900-1973) (países en desarrollo seleccionados).

Las Naciones Unidas fueron el marco adecuado para este movimiento reformista, dado que el proceso mundial de descolonización había multiplicado rápidamente el número de los países en desarrollo representados en ellas, reforzando su poder en la Asamblea General de la organización. Por otra parte, en 1955 se había realizado ya en Bandung una conferencia en donde participaron países africanos y asiáticos que no se alineaban en ninguno de los dos bloques generados como producto de la Guerra Fría, surgiendo en esa ocasión el Movimiento de Países No Alineados.

Presionada por estas circunstancias, en 1962 la ONU organizó la Conferencia para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), institucionalizándola como órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El primer encuentro de la UNCTAD se realizó entre marzo y junio de 1964 en Ginebra, y los debates tomaron como base un documento del economista argentino RAUL PREBISCH referido a una nueva política comercial internacional al servicio del desarrollo económico. Las ideas de PREBISCH sirvieron como fundamento para el intento de proyectos de integración económica entre los países de América Latina, que cristalizaron en 1961 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo apuntaba a compensar el reducido tamaño de los mercados nacionales que trababa las estrategias de sustitución de importaciones de sus miembros.

El punto de partida era muy distinto del europeo. Las economías latinoamericanas no tenían una importante interrelación económica previa y sus relaciones en ese campo se concentraban principalmente en torno a un conjunto de países desarrollados, en los cuales se proveían de los bienes de capital y de consumo y de una parte de los capitales necesarios para la expansión productiva, a cambio de productos tradicionales. El comercio exterior era un reflejo de estructuras económicas internas que estaban lejos de constituir sistemas productivos nacionalmente integrados.

Esa falta de interrelación, sumada al poco interés mostrado por los agentes económicos locales, conspiraba contra un proceso ambicioso de integración. Al mismo tiempo, los precios de los bienes industriales que cada uno de ellos podía ofrecer eran sustancialmente más elevados que los vigentes fuera de la región, quitando incentivos a los eventuales compradores. Por último, dado que la sustitución de importaciones había avanzado en modo fundamental en el sector de bienes de consumo, pero reflejaba profundas deficiencias en el sector de bienes de capital, el intercambio recíproco no solucionaba la dependencia extrarregional de estos últimos, que eran, en gran medida, la clave del éxito o del fracaso del proceso de integración.

Por eso, los resultados obtenidos fueron pobres: el comercio intrarregional no se incrementó en términos globales y tendió a concentrarse en los sectores tradicionales, con lo cual su influencia en los procesos de desarrollo económico nacionales fue de poca relevancia. Tampoco sirvió para estimular un desarme arancelario recíproco o conformar una estrategia comercial regional de peso. De hecho, la creación de la ALALC fue más un artilugio técnico para evitar que la concesión de algunas preferencias a los otros países de la región condujera a sanciones por infringir las normas emanadas del GATT que un verdadero proceso de integración. La sucesora de la ALALC, la ALADI, no implicó un cambio de fondo de la estrategia de integración ni de su impacto macroeconómico (8).

Desde un punto de vista político, una característica sobresaliente de las relaciones internacionales en el período bajo análisis fue la flexibilización del orden bipolar. A pesar de las graves crisis internacionales que tuvieron lugar en esos años, las dos superpotencias ya no operaban como en los primeros tiempos de la Guerra Fría. La coexistencia pacífica fue una segunda etapa del orden internacional alimentada por la percepción de la capacidad destructiva de los arsenales atómicos de las superpotencias.

Estos cambios se vislumbraron a partir de la Administración Eisenhower en los Estados Unidos en 1953, y, al mismo tiempo, por la muerte de STALIN en marzo de ese mismo año. El sucesor de este último, NIKITA KRUSCHEV, generó un amplio proceso interno en su país conocido como "desestalinización" que permitió mayor flexibilidad en el juego político con Washington. Además, por esa época comenzaron a percibirse los primeros síntomas de fragmentación del bloque comunista que alcanzarían su punto culminante a principios de los años '60 con el conflicto chino-soviético, que empezó a enfrentar a las dos potencias vecinas. Asimismo, se inició un proceso de crisis en los partidos comunistas de Europa Oriental, y los intentos de democratización del modelo socialista fueron procesados de manera conflictiva en la mayoría de los países del bloque soviético. En algunos se formularon políticas más adaptadas a las particularidades nacionales; en otros, como en Albania, se advirtió

(8) Cf. MUSACCHIO, ANDRES, "La especificidad de los procesos de integración: apuntes para un nuevo enfoque", en II Congreso Europeo de Latinoamericanistas CEISAL '98, Halle, 1998.

una vuelta a los paradigmas stalinistas. Polonia, Checoslovaquia y Hungría iniciaron, a partir de los años '50, cierto proceso de apertura política, aunque la más dramática crisis del socialismo de Europa Oriental fue el levantamiento húngaro de 1956, reprimido por las fuerzas armadas soviéticas.

Un episodio grave entre las superpotencias fue la crisis de Berlín, originada por el éxodo de los pobladores de Alemania Oriental hacia Occidente, entre 1960 y 1961, que llevó a las autoridades comunistas a levantar el muro que marcó los límites de aquel proceso y simbolizó, luego, con su derrumbe, en 1989, el fin de la Guerra Fría.

Pero la cuestión más seria tuvo su origen en América Latina, a partir de la Revolución Cubana de enero de 1959 cuando un ejército de liberación, encabezado por Fidel Castro Ruz, derribó a la dictadura de Fulgencio Batista luego de una intensa acción guerrillera en el campo y las montañas de la Sierra Maestra, combinada con el apoyo de grupos políticos en las ciudades. La Revolución Cubana, que tuvo entre sus principales líderes al argentino Ernesto "Che" Guevara, fue tomando una posición cada vez más cercana al marxismo y contraria a la política hemisférica de los Estados Unidos, quienes comenzaron, desde los inicios del nuevo gobierno, a hostigarlo e intentar aislarlo de sus vecinos latinoamericanos mediante un embargo económico y su exclusión de la OEA (Organización de los Estados Americanos). Washington procuraba así contrarrestar la creciente influencia política, ideológica y también militar que tenía Cuba a través del accionar de grupos políticos y guerrilleros en el continente (9).

El gobierno norteamericano llegó, incluso, a financiar una fuerza militar de disidentes cubanos para derribar a Castro en abril de 1961, que fue derrotada en Bahía de Cochinos. Esta tensa situación culminó con el acercamiento económico y político de Cuba al bloque soviético, incluyendo la adopción de medidas defensivas entre las cuales la más importante fue la firma de un acuerdo militar con la URSS y la instalación de misiles nucleares soviéticos en la isla. La réplica del presidente Kennedy frente a esta iniciativa, conminando a sus adversarios comunistas a retirar esos armamentos y bloqueando militarmente la isla, en un arco marítimo que iba de Florida a Puerto Rico, dio lugar a la denominada "crisis de los misiles", que puso al mundo al borde de una guerra nuclear. Pero, aunque en los momentos más dramáticos barcos soviéticos se dirigieron hacia el Caribe, Kruschev aceptó finalmente el desmantelamiento de sus misiles a cambio del compromiso estadounidense de no invadir Cuba (10).

La retirada de Francia de la OTAN como parte de la política gaullista de una mayor independencia frente a Washington; el comienzo del involucramiento de los gobiernos norteamericanos en Vietnam, que se profundizó en 1963 con la llegada de Lyndon Johnson a la Casa Blanca luego del asesinato del presidente John Kennedy, y la invasión de la República Dominicana en 1965 por los Estados Unidos

(9) Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *De Martí a Fidel: a revolução cubana e a América Latina*, Río de Janeiro, 1998, págs. 151-173.

(10) Fontaine, Andre, *Histoire de la Guerre Froide*, tomo 2, Paris, 1967, págs. 491-499.

son otros de los principales acontecimientos que marcaron esa etapa de los dramáticos años '60.

5.2. LA EVOLUCION POLITICA

5.2.1. La "Revolución Libertadora"

El golpe de Estado organizado por la oposición a Perón contó con la decisiva participación de oficiales del Ejército y la Armada. Fue encabezado por el Gral. Lonardi, representante de los sectores católicos y nacionalistas, el 16 de setiembre de 1955 y tuvo su epicentro en Córdoba. Pese a que las fuerzas militares leales al gobierno eran notoriamente superiores, el foco rebelde logró mantenerse aunque sin llegar a extenderse. Por su parte, las bases navales de Río Santiago y Puerto Belgrano se plegaron a la insurrección, mientras que la flota naval en rebeldía avanzó hacia Buenos Aires. Tras bombardear Mar del Plata, la flota envió un ultimátum al gobierno amenazando con atacar los depósitos de combustible en Dock Sud y la destilería de YPF en La Plata. El 19 de setiembre, cuando la situación militar distaba de ser desfavorable para el gobierno, el presidente Perón ofreció la posibilidad de su renuncia al Ministro de Ejército, Gral. Franklin Lucero. Este formó una junta de generales para negociar con los sublevados, lo que provocó el desmoronamiento del dispositivo militar "leal" al gobierno y precipitó —el 20 de setiembre— la capitulación frente a los golpistas (11). Perón debió refugiarse en la embajada del Paraguay, punto inicial de un prolongado exilio que lo llevaría a países como Venezuela, Panamá y la República Dominicana, para afincarse finalmente en su residencia de Puerta de Hierro, en Madrid.

Triunfante el golpe, su cabecilla, el Gral. Lonardi, se declaró presidente provisional el 21 de setiembre de 1955. Ignorando las relaciones de fuerza del momento, se dispuso a desarrollar una política de concordia con los vencidos en el terreno militar y civil. Esta actitud conciliatoria le valió la oposición de la oficialidad liberal, de los partidos políticos tradicionales y de los grupos de presión que aspiraban a una depuración del Estado y de la sociedad argentina eliminando todo rastro de peronismo. Sin llegar a cumplir dos meses en el ejercicio de la presidencia, bajo la presión de un grupo de oficiales —en su mayoría golpistas de 1951—, Lonardi fue obligado a renunciar. De esta manera, comenzó un período de represión política del peronismo que "encubría muchas veces un odio social, un enfrentamiento de clases que el Gral. Lonardi ignoraba por completo" (12).

El Gral. Pedro E. Aramburu, elegido nuevo presidente mediante un acuerdo entre oficiales del Ejército y la Marina, se mostró decidido a eliminar todo vestigio del

(11) Gobio, Julio, *La caída de Perón/2 (de junio a setiembre de 1955)*, Buenos Aires, 1985, págs. 204 a 206.

(12) Rouquie, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, 1986, pág. 125.

régimen peronista. Por el mismo acuerdo, la Armada ratificó al Almirante ISAAC F. ROJAS —expresión de los sectores ultraliberales— como vicepresidente. El nuevo gobierno de la "Revolución Libertadora", argumentando la defensa de la democracia, intervino la CGT, disolvió al Partido Peronista y la CGE, proscribió las actividades políticas de los peronistas, prohibió el uso de sus símbolos y arrestó a muchos de sus dirigentes. Anuló, por decreto, la Constitución de 1949 y reinstauró la de 1853. Por otra parte, bajo consignas democratizantes, se encubrió el retorno al liberalismo económico y social atestiguado por la composición del gabinete en el que estaban presentes hombres provenientes de los grupos oligárquicos y del mundo de los negocios. Así, los grupos dirigentes desplazados por PERON volvieron a ocupar posiciones en el Estado.

El gobierno revolucionario creó un órgano de asesoramiento denominado "Junta Consultiva Nacional". En funcionamiento desde la asunción de LONARDI y presidida por el vicepresidente ROJAS, estaba integrada por veinte miembros representantes de los partidos políticos antiperonistas. De esta manera, dichos partidos obtuvieron una participación marginal en las decisiones de poder. En la práctica, la Junta actuó como caja de resonancia de los problemas políticos que debía enfrentar el gobierno militar y se transformó en un foro de debate entre partidos políticos cada vez más competitivos.

Paulatinamente la situación del gobierno fue tornándose delicada. Entre los peronistas se organizó la resistencia: huelgas severas, sabotaje de la producción y desobediencia civil enrarecieron la atmósfera social. El 9 de junio de 1956 se originó una rebelión armada contra el gobierno encabezada por el Gral. JUAN J. VALLE y apoyada por grupos de civiles. Falto de preparación y organización, el levantamiento fue aplastado en pocas horas y se produjeron cerca de mil arrestos. El gobierno implantó la ley marcial, aplicó un procedimiento sumario a los supuestos líderes de los rebeldes y a simples sospechosos, condenándolos al fusilamiento. Se ejecutó a treinta y ocho civiles y militares, entre ellos al Gral. VALLE, único golpista argentino a quien se aplicó la pena máxima por rebelión armada. La dura represión ahondó y transformó en drama la división política entre peronistas y antiperonistas.

En 1957, el gobierno convocó a una convención constituyente como paso previo a las elecciones nacionales para elegir nuevo presidente. La elección de los convencionales fue un test que apuntaba a evaluar la correlación de fuerzas entre los distintos partidos y, fundamentalmente, la orientación del electorado peronista. Los resultados adjudicaron la representación mayoritaria a los partidarios del gobierno. Sin embargo, los votos en blanco, básicamente peronistas, superaron a los de la primera minoría (la UCR del Pueblo). La Asamblea Constituyente sesionó a fines de agosto de 1957 y el resultado más significativo de las deliberaciones fue la declaración de la vigencia de la Constitución de 1853, excluyendo las reformas de 1949, y la incorporación del art. 14 bis, garantizando varios derechos sociales básicos, entre ellos el de huelga. La segunda minoría, expresión del radicalismo frondizista, impugnó la asamblea y se retiró del recinto, convirtiéndose en portavoz del voto en blanco. Por su parte, los partidarios del gobierno, durante la asamblea, rivalizaron entre sí formulando propuestas destinadas a captar al electorado peronista. El objetivo de "desperonizar" al país estaba a punto de fracasar.

Partidos políticos	Votos	%
UCR del Pueblo	2.106.524	24,20
UCR Intransigente	1.847.603	21,23
Socialista	525.721	6,04
Demócrata Cristiano	420.606	4,83
Demócrata	333.743	3,83
Demócrata Progresista	363.806	4,18
Comunista	228.821	2,63
Votos en blanco	2.115.861	24,31

Fuente: estadísticas electorales de los diarios de la época.

Cuadro 5,3. Elecciones para convencionales constituyentes (julio de 1957).

La elección presidencial, convocada para febrero de 1958, quedó reducida en la práctica a una confrontación entre los dos sectores en que se había dividido el radicalismo. La fórmula de la UCR Intransigente, encabezada por FRONDIZI, derrotó al binomio de la UCR del Pueblo, encabezado por BALBIN y apoyado por el oficialismo. Para sorpresa del gobierno, que apostaba al triunfo de este último, FRONDIZI se impuso con el 45 % de los votos. El aporte del voto peronista, resultado de un acuerdo con PERON, fue decisivo para la victoria intransigente. Los militares debían abandonar el gobierno resentidos contra el candidato triunfante que "había utilizado la proscripción de los peronistas en contra de la Revolución Libertadora" (13).

Partidos políticos	Votos	%
UCR del Pueblo	2.618.058	28,9
UCR Intransigente	4.070.875	44,9
Socialista	147.498	1,6
Demócrata Cristiano	285.688	3,2
Demócrata	128.283	1,4
Demócrata Progresista	22.338	0,2
Comunista	264,746	2,9
Votos en blanco	838.243	9,2

Fuente: estadísticas electorales de los diarios de la época.

Cuadro 5,4. Elecciones presidenciales (23/2/1958).

Los sectores ultraliberales del ejército y la marina ("gorilas") pretendían una "dictadura democrática" y no entregar el gobierno al candidato "desleal", electo gracias al voto de los peronistas. Sin embargo, la postura legalista de ARAMBURU permitió a FRONDIZI asumir el gobierno. Pero las FF.AA. conservaron su poder dispuestas a preservar los principios del liberalismo económico de la Revolución

(13) ROUQUIE, A. (1986), pág. 148.

Libertadora y a asegurar la proscripción del peronismo. Para ello, las Fuerzas Armadas pasaron, en forma definitiva, a constituirse en "partido militar", en un actor legítimo del sistema político y a ejercer una intervención tutelar sobre las actividades de los gobiernos civiles.

5.2.2. El gobierno de Arturo Frondizi

Frondizi se proyectó hacia la presidencia del país desde su condición de presidente del Comité Nacional de la UCR. Bajo su conducción, tras el derrocamiento de Perón, el radicalismo desplegó una intensa campaña para atraer al electorado peronista a la vez que condenó el espíritu revanchista de quienes, poco tiempo atrás, habían sido sus aliados en la lucha contra Perón. La estrategia de Frondizi precipitó la ruptura más importante del frente antiperonista, confrontando con los sectores balbinistas, unionistas y sabattinistas de su propio partido y con el gobierno de la Revolución Libertadora.

A mediados de 1956, a despecho de sus opositores, la candidatura presidencial de Frondizi comenzó a consolidarse. Anticipándose a los militares gobernantes y a sus aliados, muchos sectores del radicalismo catapultaron el nombre de Frondizi, cuya popularidad había crecido desde los últimos tiempos del peronismo. La pugna interna desencadenada alrededor de su designación precipitó la división del partido [illegible] rincipios de 1957, surgiendo la Unión Cívica Radical Intransigente como instrumento del frondizismo en la lucha por el poder.

Pero el aporte ideológico fundamental al frondizismo provino de afuera del radicalismo. Correspondió a Rogelio Frigerio, ex militante de la extrema izquierda y, al mismo tiempo, hombre de negocios, convertir a su semanario *Qué* en el órgano de prensa del candidato. Contra los apologistas de la riqueza exclusivamente agraria, el tema fundamental de *Qué* era la defensa y protección de la industria argentina. En particular, enfatizaba el desarrollo de la industria pesada como indispensable para el país y la explotación de los recursos naturales, en especial el petróleo. Por otra parte, la revista era particularmente agresiva con el imperialismo británico y con la oligarquía que le servía de cabecera de puente. Al respecto, sostenía que debían suprimirse las bases materiales de la hegemonía oligárquica, adversa a la industria, para transferir el poder económico a las manos de la clase nacional de los industriales.

Otros planteos de *Qué* aseguraron los vínculos entre Frondizi y Perón. Por un lado, la defensa de la política proteccionista peronista y el ataque a los sectores oligárquicos. Por otro, las reiteradas demandas de amnistía en favor de los presos políticos, las exigencias de retorno a la legalidad sindical y el levantamiento de la intervención a la CGT enfrentaban al semanario con el gobierno militar. Por último, la prédica claramente orientada hacia las bases del peronismo se encargó "de desembarazarlas de su complejo de replegamiento y de persecución" (14).

(14) Rouquie, Alain, *Radicales y desarrollistas*, Buenos Aires, 1975, pág. 96.

En el primer semestre de 1957, el frigerismo inició sus contactos con Perón. Se trataba de convencer al líder exiliado de que una orden a sus partidarios en favor del voto en blanco en las elecciones presidenciales de 1958 consolidaría el revanchismo antiperonista. Por el contrario, una orden para votar en favor de Frondizi ayudaría a consagrar un modo de convivencia favorable a la recuperación del peronismo. Convencido de esta opción, pocos días antes de las elecciones, Perón —desde la República Dominicana— se pronunció en favor del voto positivo, contra el voto en blanco y contra las candidaturas neoperonistas. Por su parte, Frondizi se comprometió a amnistiar a los dirigentes peronistas, a restablecer el orden sindical previo al gobierno militar y a permitir que los peronistas participaran de futuras elecciones. De esta manera, quedaba consagrado el "pacto" que llevó a Frondizi a la Casa Rosada.

Este inició las tareas de gobierno consciente de la precariedad de su mandato. Debido a ello, tras asumir el 1º de mayo de 1958, tomó la mayoría de las decisiones críticas durante los primeros meses de gestión. Cumpliendo su compromiso preelectoral con el peronismo, el Congreso sancionó una ley de amnistía y la Ley de Asociaciones Profesionales, que restableció el sindicato único por rama y por industria. En el terreno económico, Frondizi, retomando los proyectos de Perón con la California —de los cuales había sido el principal crítico—, lanzó su política de autoabastecimiento petrolífero. En el área educativa, logró la aprobación de la ley sobre enseñanza libre anulando el monopolio estatal sobre la enseñanza superior, para satisfacción de la Iglesia y frente a una reacción multitudinaria de parte de la población, y, en particular, de la mayoría del estudiantado universitario y secundario en defensa de la educación pública, que se agitó detrás de la banderas *Laica o Libre*. Finalmente, a fines de 1958, se promulgó una ley de promoción de las inversiones extranjeras.

Renegando de su pasado socializante y antiimperialista, Frondizi se convirtió a la libre empresa; librepensador y laicista, declaró su fe católica y apoyó la enseñanza libre. Severo antiperonista, resultó electo por los votos peronistas. Sus equívocos no tardaron en enajenarle el apoyo de sus electores y en enardecer a sus opositores.

La búsqueda de un acuerdo entre los distintos sectores sociales que contribuyera a respaldar la política desarrollista pronto encontró sus límites. Las negociaciones petroleras provocaron la reacción de los trabajadores del sector. Una huelga denunciando la amenaza de la política gubernamental contra la empresa petrolera estatal y la estabilidad laboral fue violentamente reprimida. El gobierno impuso el estado de sitio, que mantuvo durante todo su mandato, por el que fueron detenidos cientos de líderes gremiales. La política de austeridad implementada, en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, provocó una depresión económica en 1959. Los salarios reales de los trabajadores sufrieron una fuerte erosión y las huelgas se multiplicaron. Los dirigentes peronistas pusieron fin a la tregua acordada al gobierno para que cumpliera con sus compromisos. Las bases sociales y políticas del presidente, nunca definitivamente afianzadas, comenzaron a debilitarse.

Entre los partidos opositores "democráticos", en particular los radicales del pueblo, comenzó a crecer la idea de la necesidad de derrocar al gobierno o, al menos, condicionarlo. Inicialmente condenaron sus concesiones al peronismo,

interpretando que, en una tenebrosa conjura con PERON, el gobierno marchaba hacia una dictadura. Por otra parte, con motivo de su política educacional, un veterano líder socialista, ALFREDO PALACIOS, exigió la renuncia del presidente. Pero fue en el propio gobierno que se produjo la principal crisis cuando el vicepresidente, ALEJANDRO GOMEZ, en desacuerdo con la política de FRONDIZI, se aproximó a la oposición para provocar una ruptura dentro del oficialismo. La dimisión de GOMEZ fue el primer éxito de la oposición política sobre el gobierno.

En 1959, las presiones de los partidarios del derrocamiento del gobierno se acrecentaron. Los militares lograron que FRONDIZI desplazara del gabinete a funcionarios frigeristas. El propio FRIGERIO, sospechado de vinculaciones izquierdistas, renunció a su condición de asesor presidencial. En el terreno electoral, una derrota oficialista en Mendoza y un incremento de los votos del Partido Comunista —favorecido por los de los proscriptos peronistas— hicieron recrudecer los pedidos opositores de renuncia del presidente. FRONDIZI optó por una nueva reorganización de su gabinete incorporando como Ministro de Economía y Trabajo a un economista liberal de prestigio entre los militares: el Ing. ALVARO ALSOGARAY. Este nombramiento —que descolocó a los partidarios de FRONDIZI y sorprendió a sus opositores— apuntaba a garantizar la aplicación de la política de estabilización y a lograr apoyo militar para el gobierno.

Sin embargo, las relaciones del Poder Ejecutivo con los militares siguieron siendo críticas. La autonomía de las FF.AA. respecto del poder civil estaba institucionalizada, y los derrotados por FRONDIZI se prepararon para tomar su revancha estimulando dicha autonomía. Mientras tanto, las FF.AA. asumieron su tutelaje sobre el gobierno expresado a través de más de treinta planteos institucionales orientados a asegurar el control de las fuerzas en manos de oficiales "libertadores" o a promover personajes del conservadorismo en el gabinete. El gobierno, de manera sistemática, optó por ceder a las exigencias de los uniformados y cada concesión del presidente se tradujo en un nuevo avance del poder militar sobre el poder civil (15).

El contexto internacional contribuyó a reforzar y justificar la intrusión militar en la vida política. El enfrentamiento entre los EE.UU. y la Cuba castrista, en 1959, instaló físicamente la Guerra Fría en el continente americano. El Pentágono buscó comprometer a los ejércitos del continente en la lucha contra la "subversión comunista" en el hemisferio. Los militares argentinos, solidarios con este objetivo, encontraron en la lucha contra el enemigo interno una función de alcance internacional que justificaba su accionar. De guardianes de las fronteras se convirtieron en garantes del orden económico y social frente a un enemigo sobredimensionado. Para los uniformados argentinos ultraliberales, en consonancia con los medios conservadores, los comunistas y los peronistas eran dos modalidades del mismo totalitarismo a combatir. Los organismos de seguridad e información controlados por los militares se multiplicaron y crecieron desmesuradamente tratando de controlar las actividades políticas. Asimismo, para satisfacer

(15) ROUQUIE, A. (1986), pág. 171.

a las FF.AA., el gobierno decidió aplicar el plan Conintes —sobre conmoción interna del Estado—, que otorgaba amplios poderes a los jefes militares en la lucha antisubversiva.

FRONDIZI trató de recuperar posiciones en la política interna. Con motivo de las elecciones para gobernadores provinciales en marzo de 1962, confiado en poder canalizar los votos de los antiperonistas, que estaban alarmados por la propaganda combativa del justicialismo, levantó la proscripción a la participación del peronismo. Por otra parte, los triunfos de sus partidarios durante los comicios efectuados el año anterior llevaron al presidente a jugar su última carta: vencer al peronismo en el terreno electoral. Asimismo, esperaba que un nuevo acuerdo con PERON, exiliado en Madrid, lograra la autoexclusión de los peronistas. Pero al no conseguir evitar la decisión peronista de concurrir a las elecciones, consultó con las FF.AA., que, en esta oportunidad, no quisieron anticipar su veto al peronismo. Los militares golpistas consideraban que un triunfo peronista facilitaría sus planes, en tanto que los legalistas no querían asumir como propia una decisión reservada a los políticos. La suerte de FRONDIZI quedó en manos del peronismo y de los militares golpistas.

Las elecciones dieron el triunfo al Frente Justicialista. Ganó en varias de las provincias en las que se eligió gobernador, entre ellas la estratégica provincia de Buenos Aires. Si bien los votos oficialistas quedaron a escasa diferencia de los guarismos alcanzados por los vencedores, la victoria justicialista, particularmente en Buenos Aires, significó un serio traspié para el gobierno. A partir de la fecha de las elecciones, 18 de marzo, comenzó su agonía, prolongada durante diez días (16).

La primera reacción gubernamental fue la intervención federal a cinco de las provincias donde había triunfado el justicialismo, entre las que estaba Buenos Aires. Esta medida, acordada con los militares tres días antes de los comicios, no impidió que los jefes castrenses dispusieran el derrocamiento del presidente —el 29 de marzo de 1962— argumentando la necesidad de asegurar los ideales de la Revolución Libertadora. Con el nuevo golpe, las FF.AA. ratificaban su autonomía relativa con respecto al poder civil, en el marco de sus nuevas funciones de preservación del orden social y económico frente a los totalitarismos.

5.2.3. El gobierno de JOSE MARIA GUIDO

Los jefes de las tres armas no concertaron una solución institucional de recambio. Mientras los sectores más antiperonistas pretendían implantar un gobierno de facto que profundizara la obra de la Revolución Libertadora, aquellos que propugnaban mantener mayores márgenes de legalidad no deseaban comprometer a las instituciones militares en el manejo del gobierno nacional. Con el apoyo de estos últimos, personalidades civiles vinculadas al mandatario derrocado lograron que el presidente del Senado, JOSE MARIA GUIDO, asumiera la

(16) RODRIGUEZ LAMAS, DANIEL, *La presidencia de Frondizi*, Buenos Aires, 1984, pág. 69.

primera magistratura en una suerte de continuidad institucional. El nuevo gobierno —instalado el 30 de marzo—, si bien impidió la abrupta presencia militar en la conducción política del país, nació debilitado y fuertemente condicionado por la tutela de las FF.AA. Los comandantes en jefe de las tres armas impusieron a GUIDO un gabinete con marcada tendencia antiperonista, antifrondizista y claramente reaccionario.

El empeoramiento de la situación económica y las medidas políticas del gobierno configuraron el marco dentro del cual la Argentina se deslizaba hacia una guerra civil. Una nueva crisis de la balanza de pagos y las medidas económicas ortodoxas adoptadas primero por FEDERICO PINEDO, que retornó brevemente, aunque sin éxito, al Ministerio de Hacienda, y luego por la nueva gestión de ALSOGARAY, que impuso un plan de austeridad para sanear las finanzas públicas, contribuyeron a un profundo deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores. Por otro lado, bajo la inspiración del ministro del Interior CARLOS ADROGUE —radical del pueblo vinculado a los ultraliberales—, el gobierno sancionó un Estatuto de los partidos políticos en vista de las elecciones programadas para octubre de 1963. El estatuto proscribía al peronismo, calificado como "totalitario", y a los partidos de izquierda. Establecía restricciones a los partidos políticos menores, y, de hecho, sólo los dos radicalismos (UCRI y UCRP) y la Democracia Cristiana quedaban habilitados para las contiendas electorales. El cogobierno cívico-militar había dado el paso más firme hacia un dictadura tutelada por la facción "gorila" y había facilitado el acceso a los ministerios de las élites tradicionales, incapaces de recuperar las carteras por medio del sufragio.

En este estado de cosas, el Ejército se dividió en dos facciones: los azules y los colorados. Los azules, legalistas, cuestionaban la indisciplina fomentada por los altos mandos ultraliberales y la injerencia de la Marina de Guerra en los problemas internos del Ejército. Su antiperonismo era sobre todo profesional y consideraban que, pese a los excesos del pasado, el peronismo era una fuerza nacional y cristiana que constituía un bastión contra la subversión. Por el contrario, para los colorados el peronismo era un movimiento de clase sectario y violento que desataba el resentimiento obrero y socavaba los fundamentos de la jerarquía social como antesala del comunismo. Estas distintas actitudes frente al peronismo y, según un alto funcionario del gobierno de entonces, el desacuerdo frente al "intento de los liberales extremistas por imponer al gobierno un curso de acción fuertemente resistido por importantes sectores de la economía y de la sociedad" llevaron al enfrentamiento entre ambos bandos (17). De todos modos, las facciones terminaron combatiendo sin el encarnizamiento que hacía prever el considerable despliegue de hombres y armamentos. En setiembre de 1962, el bando azul, con la colaboración de la Aeronáutica, logró rendir a los colorados tras cuatro días de lucha.

El triunfo azul precipitó un cambio de gabinete, en el que se consolidó una tendencia más moderada y negociadora. A iniciativa de la cartera política se implementó una estrategia legalista tendiente a integrar, sin riesgos, al peronismo

(17) SAN MARTIN, SALVADOR, *El poder militar y la Nación*, Buenos Aires, 1983, pág. 271.

a la vida política. Se trataba de organizar un Frente Nacional y Popular con la UCRI y la Democracia Cristiana, incorporando al peronismo pero dejando al margen al propio PERON. Esta operación política era acompañada por el compromiso de celebrar elecciones libres entre marzo y junio de 1963. No obstante, el proyecto tropezó con obstáculos que lo hicieron inviable. Los sindicalistas peronistas combativos rechazaban un nuevo pacto con el desarrollismo. Las corrientes políticas de derecha, conservadores, socialistas democráticos y la UCRP —influenciada por la dirigencia simpatizante de los colorados—, se oponían al acuerdo. Las disidencias internas de los frentistas y las vacilaciones de los azules en sus propósitos integracionistas reabrieron el conflicto entre las FF.AA.

El 2 de abril de 1963 la Marina se rebeló para modificar la estrategia electoral del gobierno, siendo uno de los jefes del movimiento el ex vicepresidente ISAAC ROJAS. La rebelión fue controlada por el Ejército con el apoyo de la Fuerza Aérea. Pero, como corolario de la crisis, los militares azules renunciaron a la táctica integracionista: no estaban dispuestos a prolongar los enfrentamientos intercastrenses ni aceptaban negociar con PERON una integración más sólida del peronismo. La revancha colorada se consumó a través de las decisiones de sus vencedores.

5,2,4. El gobierno de ARTURO ILLIA

Las elecciones presidenciales de julio de 1963 volvieron a recrear las condiciones para una democracia restringida. Los militares azules proscribieron a los peronistas, el Frente se desmoronó y PERON dispuso que sus partidarios votaran en blanco. En consecuencia, con una marcada dispersión de los sufragios, la fórmula de la UCRP obtuvo un magro 25,1 % de los votos, seguida por los candidatos de la UCRI con el 16,4 %, y por la fórmula de la UDELPA (Unión del Pueblo Argentino), que, encabezada por el Gral. ARAMBURU, reunió el 7,5 % de los sufragios. Los votos en blanco alcanzaron al 19,7 %.

Partidos políticos	Votos	%
UCR del Pueblo	2.441.064	25,15
UCR Intransigente	1.593.002	16,40
UDELPA	726.861	7,49
Demócrata Progresista	619.481	6,38
Demócrata Cristiano	434.824	4,48
Socialista Argentino	278.856	2,87
Demócrata	185.861	1,91
Unión Conservadora	133.190	1,37
Tres Banderas	113.941	1,17
Votos en blanco	1.884.435	19,72

Fuente: estadísticas electorales de los diarios de la época.

Cuadro 5,5. Elecciones presidenciales (7/7/1963).

Con el apoyo de los conservadores, de varios partidos provinciales, de los demócratas cristianos, los socialistas democráticos y de tres electores de la UCRI, el Colegio Electoral consagró la candidatura presidencial del radicalismo del pueblo encabezada por ARTURO U. ILLIA.

El gobierno radical —que asumió el 12 de octubre de 1963— surgió debilitado. Si bien tenía mayoría en el Senado, se encontraba en situación de inferioridad en la Cámara de Diputados. Había triunfado gracias a la proscripción del peronismo y pese a su compromiso —previo a las elecciones— de no avalar dicha proscripción, con lo que quedó abierto el camino para un enfrentamiento con los proscriptos. La composición del gobierno padeció las contradicciones que enfrentaban a los representantes de las líneas internas del partido: por un lado, los sectores izquierdizantes de la intransigencia y, por el otro, las facciones antiperonistas del unionismo. Estas desinteligencias, así como la relación tensa entre el presidente ILLIA y el jefe de la UCRP —RICARDO BALBIN—, además de debilitar al gobierno contribuyeron a cierta parálisis operativa. En cuanto a las relaciones con las FF.AA., el hecho de que los radicales del pueblo eran aliados civiles de los colorados y que el ejército estaba en manos de los azules planteaba un interrogante sobre la viabilidad futura del gobierno.

La nueva administración señaló la necesidad del restablecimiento del estado de derecho y del libre juego de los poderes constitucionales, comprometiéndose a legalizar a todas las fuerzas políticas sin proscripciones. Pero estos objetivos eran contradictorios con el propósito de rehabilitar a los oficiales colorados partidarios de la "dictadura democrática", destituidos en gran número a partir del triunfo de los azules. En consecuencia, los comandantes en jefe azules, cuyo legalismo y abstención hicieron posible el triunfo de ILLIA, acentuaron su discreta pero firme vigilancia sobre las nuevas autoridades (18).

Los problemas en el frente sindical contribuyeron a erosionar la frágil legitimidad del gobierno. Capitalizando el descontento popular, los sindicalistas peronistas iniciaron, en mayo de 1964, un vasto "plan de lucha" que incluía la ocupación de los lugares de trabajo. Contaron con el apoyo de los partidos integrantes del malogrado Frente Nacional y Popular: MID, UCRI, Democracia Cristiana, etc. Si bien el plan fue una prueba de fuerza del poder sindical —se ocuparon alrededor de once mil establecimientos industriales— hacia fines de año la lucha decreció. El gobierno permitió la ofensiva sindical esperando su agotamiento, lo que efectivamente sucedió. Pero ello no impidió que la autoridad de ILLIA quedara menoscabada. Su estrategia había sido explotar las divisiones en el sindicalismo mientras proyectaba una legislación para limitar el poder sindical. Por su parte, la estrategia sindical encubría, tras objetivos sociales, una ofensiva política contra el gobierno.

(18) ROUQUIE, A. (1986), pág. 228.

Un anuncio originado en medios peronistas convulsionó a los sectores del antiperonismo. En setiembre de 1964, se conoció la decisión de PERON de regresar a la Argentina. La noticia generó una sensación que oscilaba entre el descreimiento y la incertidumbre, aunque produjo un repudio generalizado en las FF.AA. y en los sectores "gorilas". A principios de diciembre, PERON inició desde Madrid el "operativo retorno" acompañado de una comisión integrada por sindicalistas y políticos partidarios. Cuando la comitiva arribó al aeropuerto de Río de Janeiro, el ex presidente quedó retenido en sus dependencias militares y, luego, fue obligado a regresar a España. La cancillería del gobierno militar brasileño argumentó que había tomado la decisión atendiendo a un pedido del gobierno argentino. Mientras tanto, en la Argentina se habían extremado las medidas de seguridad, aunque no hubo movilización popular ni reacciones significativas entre los partidarios del líder exiliado (19).

Entre los empresarios también había sectores adversos a la política gubernamental. En particular, tanto la sensibilidad socializante del gobierno como su moderado nacionalismo no eran apreciados por los empresarios monopolistas, los banqueros y los productores rurales. La ley que estableció el salario mínimo, vital y móvil fue cuestionada por la UIA y la SRA, que le atribuyeron efectos inflacionarios. Por otra parte, la anulación de los contratos petroleros firmados por FRONDIZI fue una de las primeras decisiones de la administración que confirmaron las apreciaciones negativas de los inversionistas y los industriales extranjeros.

La actitud del gobierno ante la ofensiva proveniente de los distintos frentes no contribuyó a mejorar su sustentación política. En lugar de buscar la concertación de alianzas con otras agrupaciones políticas prefirió gobernar a su modo y asegurarse cierta independencia con respecto a las fuerzas sociales actuantes. Pero este objetivo se hizo prácticamente imposible frente a la presencia de sectores sociales que amenazaban su estabilidad (20).

La cuestión peronista siguió constituyendo un problema político para el gobierno radical. El presidente ILLIA pretendía derrotar electoralmente a los peronistas sin apelar a las proscripciones. Para ello, intentó aprovechar las contradicciones del peronismo y las dificultades de PERON para mantener unida a su fuerza política frente a las ambiciones del sindicalismo vandorista, facción encabezada por AUGUSTO VANDOR, más independiente de la voluntad del líder. La oportunidad para desarrollar la estrategia gubernamental se presentó con las elecciones legislativas de marzo-abril de 1965, pero los comicios terminaron confirmando la fortaleza electoral del peronismo, que se alzó con la mayoría de los sufragios. Un año después, nuevas elecciones en Mendoza ratificaron la preeminencia peronista y el ascendiente de PERON sobre sus partidarios. En vista a las elecciones de

(19) SANCHEZ, PEDRO, *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, 1983, págs. 69-72; POTASH, ROBERT A., *El ejército y la política en la Argentina, 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista, 1962-1966*, Buenos Aires, 1994, págs. 206 y 207.

(20) A[illegible], MARCELO L., *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, tomo I, Buenos Aires, 1984, págs. 165-169.

gobernadores, previstas para 1967, volvió a presentarse el mismo dilema que había tenido que afrontar FRONDIZI. De no mediar una proscripción —a todas luces problemática— el triunfo de los peronistas era seguro.

5.3. ORGANIZACIONES SINDICALES Y MOVIMIENTO OBRERO

Tras el derrocamiento de PERON en 1955, el empresariado argentino no cejó en sus propósitos de revertir los avances políticos y sociales de la clase obrera. Las franjas más poderosas del empresariado consideraban que tanto el peronismo como los sindicatos más que adversarios políticos y sectoriales eran enemigos que debían ser eliminados. Esta perspectiva fue asumida por los sectores más duros del gobierno de la Revolución Libertadora. Con la asunción de ARAMBURU —tras el breve interregno de LONARDI que reconoció la estructura gremial heredada del gobierno derrocado— comenzó una severa represión contra el gremialismo peronista. La CGT fue intervenida, se sancionó la caducidad de los mandatos sindicales, se constituyó una comisión investigadora con el propósito de investigar el manejo fraudulento de los fondos gremiales, centenares de sindicalistas fueron encarcelados y tropas de seguridad intervinieron en la represión de los focos huelguísticos. Posteriormente, los sindicalistas pertenecientes a los cuadros dirigentes de la CGT o de los gremios durante la gestión de PERON fueron inhabilitados para participar en la discusión de las convenciones paritarias. También se sancionó una Ley de Asociaciones Profesionales que prohibía la participación política de las entidades gremiales, preveía la formación de varias centrales obreras y el establecimiento de distintos sindicatos por rama de actividad en lugar del sindicato único. La estrategia del gobierno militar apuntaba a debilitar y atomizar al movimiento obrero, eliminando un factor de perturbación del nuevo orden.

En un principio, el movimiento sindical, uno de los actores políticos principales de la vida política del país entre 1946 y 1955, experimentó un severo retroceso. Replegado en el aislamiento político, acentuó sus demandas en favor de la rehabilitación del peronismo —cuya proscripción decretó el gobierno militar— y de su retorno al poder. Estas consignas —no integrables en el nuevo marco político— constituyeron un acicate para que el sindicalismo iniciara su movilización contra el régimen militar. De esta manera comenzó lo que se conocería más tarde como "la etapa de la resistencia", durante la cual las bases obreras y los dirigentes sindicales aparecieron unidos para resistir la ofensiva antilaboral de los años 1956-1958 mediante huelgas, a menudo prolongadas, el sabotaje industrial y el terrorismo ([21]).

Uno de los primeros logros del movimiento obrero fue la reconstitución del sindicalismo peronista, en 1957. La oportunidad se presentó cuando el interventor militar en la CGT convocó a elecciones en los sindicatos intervenidos con el

(21) TORRE, J. C. (1983), pág. 24.

propósito de normalizar la central obrera bajo una conducción no peronista y afín a sus objetivos. Sin embargo, los dirigentes gremiales peronistas de segunda línea, formados antes de 1955, y cuadros más nuevos, salidos de las huelgas del período, se presentaron a las elecciones y lograron ganar el control sobre un importante número de sindicatos industriales, por lo cual su presencia en el congreso normalizador resultó decisiva. Ante esta circunstancia, los sindicalistas antiperonistas —socialistas, radicales, liberales— se retiraron del congreso malogrando la posibilidad de unificar la central obrera.

A partir de este fallido intento de normalización, el movimiento sindical quedó dividido en tres corrientes. Los gremios que se retiraron del congreso se aglutinaron en un nucleamiento denominado "32 Gremios Democráticos". Los peronistas, algunos sectores de izquierda e independientes conformaron las "62 Organizaciones". En una posición intermedia y tratando de conciliar a ambas corrientes se gestó el sector de "los 19", integrado por la minoría comunista y que, poco después, se convirtió en el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS).

Pese al rol fundamental desempeñado por el sindicalismo peronista durante la "resistencia" al régimen militar, la estrategia electoral del peronismo quedó en manos de su conductor. Con motivo de las elecciones presidenciales de 1958, PERON se transformó en árbitro de las mismas al decidir el apoyo electoral de sus partidarios a ARTURO FRONDIZI. Para ello debió esgrimir lo acordado con dicho candidato para vencer la reticencia de los gremialistas dispuestos a promover el voto en blanco.

Sin embargo, las promesas de FRONDIZI de reincorporar al peronismo y al sindicalismo al sistema político no se cumplieron con la fluidez que esperaban sus beneficiarios. Durante los primeros meses del nuevo gobierno los trabajadores recibieron un aumento salarial del 60 %. Se sancionó la Ley de Asociaciones Profesionales de Trabajadores que representaba un retorno a las prácticas sindicales del período peronista: central única de trabajadores, no prohibición de la toma de posiciones políticas por los sindicatos y reconocimiento legal del sindicato más numeroso por rama de actividad. También estableció un plazo de noventa días desde su reglamentación para la realización de elecciones sindicales y la normalización de todas las entidades. De esta manera, las 62 Organizaciones consolidaron sus posiciones dentro de los sindicatos, mientras los 32 Gremios Democráticos perdieron gravitación.

Pero, al poco tiempo, la política económica del gobierno, mostrando mayor decisión que la anterior administración militar, deterioró sensiblemente la posición de los trabajadores en la distribución del ingreso. Esto desencadenó una ofensiva sindical, entre 1959 y 1960, traducida en el incremento de la actividad huelguística. Con el apoyo de los grandes empresarios y las jerarquías militares, el gobierno logró que la mayoría de las huelgas fuera derrotada, poniendo en prisión a un gran número de militantes gremiales e interviniendo los principales sindicatos. El colapso de la ofensiva gremial cerró el ciclo de las movilizaciones iniciado en 1956. Se produjo un reflujo de la participación obrera que había acompañado hasta entonces a la acción sindical. El activismo del sindicalismo

peronista fue seguido por la parálisis, y esa circunstancia abrió el camino al diseño de una nueva estrategia [22].

La propia debilidad política del gobierno de FRONDIZI contribuyó a configurar el nuevo perfil que adquirió el movimiento sindical. Frente a los militares —que no perdonaban al presidente su pacto con el peronismo ni su promesa de legalizarlo— y a las grandes compañías —que, si bien aprovechaban las oportunidades que les ofrecía la política económica, presionaban para que esa política fuera administrada por alguien con menos compromisos—, FRONDIZI intentó integrar a los líderes sindicales en su empresa política. Para ello, levantó las restricciones que pesaban sobre la actividad sindical, comenzó las negociaciones para la normalización de la CGT y permitió la semilegalización del peronismo. De esta manera, buscaba recuperar la línea negociadora de los meses iniciales de su mandato. Si bien esta apertura favoreció la emergencia de sectores sindicales moderados dispuestos a llegar a acuerdos con el gobierno, el intento no obtuvo éxitos inmediatos. A lo largo de 1961 tres paros generales lograron quebrar la rígida política salarial del Ejecutivo, contribuyeron a la renuncia de tres ministros de Economía, anularon de modo parcial el impacto negativo del programa estabilizador y, en definitiva, permitieron al sindicalismo recuperar su fortaleza. Fue especialmente importante la huelga de seis semanas de los trabajadores ferroviarios para protestar contra la racionalización de los ferrocarriles y la reducción de personal del sector [23].

Sin embargo, la apertura de FRONDIZI tuvo efectos a largo plazo. Los dirigentes sindicales tomaron conciencia de su poder para presionar en el marco de un sistema político caracterizado por la fragilidad de los gobiernos y la persistente división de sus adversarios políticos y sociales. Igualmente, se abrió la posibilidad de la incorporación de los sindicalistas al cambiante juego de las transacciones políticas propias del período. En lugar de la movilización de base y el enfrentamiento de clases, característicos de la "resistencia", el sindicalismo comenzó a desarrollar la estrategia de presión política para afectar la estabilidad de los gobiernos civiles y militares que mantuvieran la proscripción del peronismo.

Mientras tanto, el logro de la unidad sindical como paso previo a la normalización de la CGT tuvo un desarrollo sinuoso. Un intento fallido se llevó a cabo a mediados de 1959, en un escenario desfavorable debido a la depresión salarial, la desocupación y la severa represión. El objetivo fue retomado promediando 1960 cuando los sectores independientes junto con el MUCS reiniciaron el diálogo con el sindicalismo peronista. Las gestiones culminaron con la formación de la Comisión de los 20, en la que estaban representados, por mitades, los gremios independientes y las 62 Organizaciones. La Comisión logró entrevistarse con el presidente FRONDIZI y, como consecuencia, el gobierno decidió entregar la central obrera el 1º de marzo de 1961. Luego de superar diversas controversias entre los sectores de la Comisión, el 16 de marzo los representantes más acreditados del medio gremial asumieron la conducción provisoria de la CGT. Entre los miembros

(22) TORRE, J. C. (1983), pág. 26.

(23) ROCK, D. (1988), pág. 423.

de esa conducción se encontraban AUGUSTO T. VANDOR, en representación de la Unión Obrera Metalúrgica, ANDRES FRAMINI, de la Asociación Obrera Textil, y ANTONIO MUCCI, en representación de los gráficos. De esta manera finalizaba la etapa abierta a fines de 1955 con la intervención decretada por el gobierno del Gral. ARAMBURU.

En 1962, los sucesores de FRONDIZI pusieron nuevamente a prueba al movimiento obrero. Bajo la tutela de la fracción "colorada" de los militares, el gobierno de GUIDO recreó la política represiva de la Revolución Libertadora procurando cerrar los caminos a la institucionalización de la clase trabajadora. Por otra parte, las medidas económicas estabilizadoras provocaron nuevas caídas del poder adquisitivo de los salarios y la pérdida de puestos de trabajo. La respuesta cegetista fue la elaboración de un plan denominado "Contra el hambre y la desocupación", donde se exigía al gobierno la actualización de los convenios colectivos para recuperar el poder de compra de las remuneraciones, disminuido por las medidas económicas, el control de los precios de los artículos de primera necesidad, la rebaja de aranceles sobre los insumos requeridos por la industria nacional, la represión de la especulación y el contrabando, el otorgamiento de créditos a las actividades productivas y la plena ocupación. Los reclamos sindicales fueron ignorados por el gobierno, lo que obligó a la CGT a la realización de una huelga general en mayo y de otra en agosto, que duró dos días y paralizó al país. También se ocuparon fábricas en un movimiento que amenazaba desbordar el orden social.

Al mismo tiempo, el poder de presión política del movimiento sindical también se manifestó en la trama de los acuerdos que comenzó a articular. La depresión del mercado urbano que siguió al plan estabilizador de 1962 aproximó, alrededor de reclamos comunes, a los sindicatos y al empresariado mediano. La alianza entre las direcciones de la CGT y de la CGE constituyó la primera edición de una política que se reiteraría en el futuro. El acuerdo recibió la adhesión de varios partidos políticos y confirmó que la marginación de los líderes sindicales pasaba, paulatinamente, a ser cuestión del pasado.

Por su parte, la línea más radicalizada del sindicalismo peronista convocó, en 1962, a un plenario gremial en Huerta Grande (Córdoba). Del mismo surgió un documento que proponía, entre otras medidas, el control estatal del comercio exterior, el control obrero de la producción, la estatización del sistema financiero, la nacionalización de sectores estratégicos de la economía y la expropiación de los latifundios. Pero este programa quedó reducido a un recurso de los sectores más débiles del sindicalismo en su disputa por el poder interno con quien emergía como la figura dominante del movimiento obrero, el pragmático y negociador AUGUSTO VANDOR [24].

En tanto, ante el áspero panorama laboral, el gobierno reaccionó a través de varias medidas represivas. Fueron canceladas las personerías gremiales de varios sindicatos —entre ellos el Sindicato de Músicos— y se intervinieron otros. El derecho de huelga fue reducido a pura formalidad y se persiguió y detuvo a

(24) TORRE, J. C. (1983), pág. 31.

dirigentes y militantes sindicales, en especial peronistas y comunistas. La represión se coronó con el secuestro, tortura y posterior asesinato del dirigente metalúrgico peronista FELIPE VALLESE.

Luego del triunfo de los militares azules y de su compromiso de democratizar el país, la escalada gremial comenzó a ceder. La distensión abrió un espacio propicio para la realización del Congreso Nacional Normalizador de la CGT, hasta entonces postergado. A fines de enero de 1963, cien organizaciones gremiales, representantes de las distintas vertientes ideológicas del movimiento obrero, se hicieron presentes en el Congreso. Como secretario general fue elegido JOSE ALONSO, dirigente peronista del gremio del vestido, y como secretario adjunto RIEGO RIBAS, dirigente independiente del gremio de los gráficos.

El congreso normalizador aprobó un programa reivindicativo que exigía "el cambio total de las estructuras económicas". En el plano social demandaba la libertad de los presos sociales y políticos, el esclarecimiento de los secuestros y de los casos de tortura; la eliminación del decreto sobre seguridad del Estado y la derogación de los instrumentos represivos contra las organizaciones gremiales. Reclamaba la restitución de las personerías gremiales y el cese de las clausuras dispuestas a entidades sindicales. En el terreno económico, el programa cegetista exigía la urgente solución —acorde con el costo de la vida— a los problemas salariales y a los de las jubilaciones y pensiones. También demandaba el control de costos y la fijación de precios máximos, con la participación de la CGT y los organismos representativos de los empresarios. Planteaba la intervención de los trabajadores en todos los órganos de conducción de la vida económica del país, la anulación de los contratos petroleros —considerados inconstitucionales y atentatorios de la soberanía nacional— y la realización de una reforma agraria distribuyendo la tierra en propiedad a quienes la trabajaran. El capítulo destinado al plano político reivindicaba la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, el respeto a la voluntad popular y una amnistía amplia para todos los ciudadanos sin distinción de sectores e ideologías ([25]).

Poco después, el Comité Central cegetista impulsó un plan de lucha que comenzó con una semana de protesta. Entre el 27 y el 31 de mayo hubo una intensa movilización obrera que incluyó actos propagandísticos, manifestaciones callejeras y paros-simbólicos. La semana culminó con un paro general de actividades que tuvo un alto acatamiento. La inminencia de las elecciones nacionales del 7 de julio de 1963 llevó a la CGT a suspender la segunda etapa de su plan de lucha.

Tempranamente, las 62 Organizaciones sentaron su distanciamiento con el electo gobierno radical del pueblo. Mediante un documento crítico del proceso que derivó en los comicios, los gremialistas peronistas —entre ellos VANDOR— declararon "fraudulentas" las elecciones. Señalaron dos falencias en dicho proceso: por un lado, la proscripción del peronismo, que, decretada por el gobierno tutelado por

(25) CALELLO, OSVALDO y PARCERO, DANIEL, *De Vandor a Ubaldini/1*, Buenos Aires, 1984, págs. 60-62.

los militares, terminó facilitando el triunfo radical; segundo, la complicidad de los dirigentes de la UCR del Pueblo con dicha medida pese al compromiso previo de no participar en elecciones en las que el peronismo estuviera proscripto. En este marco semidemocrático, las posibilidades de una comunicación duradera y estable entre los gremialistas peronistas y las nuevas autoridades parecían remotas.

Por su parte, la CGT, a dos meses de la asunción de ILLIA, presentó al nuevo presidente un petitorio de ocho puntos. A mediados de 1964, la central obrera hacía un balance negativo de las respuestas del Poder Ejecutivo a las demandas efectuadas: el gobierno sólo había abordado el problema de las jubilaciones y el Congreso se aprestaba a considerar un proyecto de salario mínimo, vital y móvil, no habiendo respuesta respecto de otros reclamos como la eliminación de las leyes represivas, la reincorporación de cesantes, la solución al problema de la desocupación, el control del costo de vida, etcétera.

La dirigencia gremial peronista no estaba dispuesta a ser indulgente con un gobierno electo gracias a la proscripción del peronismo. Particularmente, el vandorismo consolidó posiciones en las 62 Organizaciones y pasó a desplegar una táctica donde alternaba, según las circunstancias, la negociación con las movilizaciones obreras. Una de estas movilizaciones la constituyó el Plan de Lucha lanzado por la CGT en mayo de 1964. El plan fue acompañado por cuatro millones de trabajadores que ocuparon, durante cuarenta y ocho horas, numerosos establecimientos industriales. Tras una relativa declinación de la ola de ocupaciones, la CGT cerró el año con un paro nacional los días 17 y 18 de diciembre y la amenaza de una huelga general por tiempo indeterminado que no llegó a concretarse.

La administración radical rompió relaciones con la CGT y respondió con varias iniciativas, no apelando a la represión abierta ni a la implantación del estado de sitio. Denunció el carácter subversivo del Plan de Lucha, procesó a los integrantes del Comité Central Confederal de la CGT y promovió la creación de otra central obrera alentando el separatismo de varios dirigentes cegetistas de los Gremios Independientes. En los círculos gubernamentales se interpretaba que el Plan de Lucha estaba ligado a la organización de un golpe militar.

En enero de 1966, el gobierno radical instrumentó otra medida orientada al control de la actividad de los sindicatos. Se trató del dto. 969/66, de reglamentación de la Ley de Asociaciones Profesionales, por el que prohibía a las asociaciones gremiales la realización de "actividades políticas partidarias", lo que apuntaba a erradicar esa función asumida por los sindicatos a raíz de la proscripción política del peronismo. Por otra parte, se establecían disposiciones que facilitaban la formación de sindicatos por fábrica y más de una organización gremial por empresa, y se otorgaba la personería a las seccionales sindicales. La estrategia gubernamental apuntaba a fragmentar la base de la estructura gremial ([26]).

(26) CALELLO, O. y PARCERO, D. (1984), pág. 90.

Por otro lado, la estructura gremial fue conmovida por el vandorismo, dispuesto a institucionalizar al peronismo e independizarlo de las directivas de PERON. Este objetivo provocó un conflicto en el interior de las 62 Organizaciones, donde diecinueve sindicatos encabezados por el titular de la CGT, JOSE ALONSO, enfrentaron a VANDOR y conformaron la denominada "62 Organizaciones de Pie junto a PERON". Apoyado en los grandes sindicatos, el vandorismo destituyó a ALONSO como secretario de la CGT y consolidó su control de la central obrera.

Los fraccionamientos en el movimiento sindical no impidieron la realización de una acción conjunta. El 7 de junio de 1966, la CGT, con el apoyo de las dos fracciones de las 62 Organizaciones, los Gremios Independientes y el MUCS, dispuso un paro general que contó con el respaldo masivo de los trabajadores. Faltaban pocas semanas para la concreción del golpe militar.

Desde meses atrás, miembros de la conducción vandorista comenzaron a contactarse con militares. La hostilidad de PERON a la estrategia de VANDOR fue una de las razones que impulsaron al líder metalúrgico a acompañar al proyecto autocrático que pergeñaban los militares. Por otra parte, el gremialismo peronista constataba que las acciones de desgaste contra los gobiernos tutelados no habían revertido sustancialmente el desmejoramiento de la situación de los trabajadores desde 1955 ni habían logrado el restablecimiento de la soberanía popular. Para la mayor parte de los dirigentes sindicales el golpe militar que desalojó a un gobierno que percibía cercano a las posturas de sus enemigos no podía menos que despertar expectativas.

5.4. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Con el derrocamiento del gobierno peronista en 1955 se reactivó la larga crisis política iniciada en 1930. Diversos gobiernos militares y civiles se sucedieron tratando de estabilizar el orden político y, a la vez, procurando bloquear el acceso al poder de los justicialistas. No obstante, las diversas fórmulas ensayadas con esos propósitos fracasaron. Dos factores contribuyeron a dichos fracasos. Por un lado, la continuidad en la identificación política peronista de los sectores populares. Por el otro, la influencia y poder que el propio PERON supo conservar durante los años de proscripción y exilio. Excluido del sistema político, el peronismo se transformó en el gran partido opositor y en la cuestión clave para determinar los alineamientos de las fuerzas políticas e inclusive las Fuerzas Armadas.

En este contexto, emergió una pauta de comportamiento político que impidió la estabilidad institucional del país. Se produjo un desfase significativo entre los intereses socioeconómicos, por un lado, y los bloques políticos, por otro, lo que derivó en el debilitamiento del sistema de representación de partidos políticos y

en el fortalecimiento de las presiones corporativas y sindicales que desbordaron los canales institucionales gubernamentales. En consecuencia, los mecanismos parlamentarios coexistieron, de manera conflictiva y a veces antagónica, con modalidades extrainstitucionales de hacer política ([27]).

El sector popular, en especial la clase obrera, quedó privado de toda participación en las instituciones democráticas y en los aparatos estatales. La proscripción del peronismo, su principal representación política, lo llevó a presionar a través de canales alternativos. Así fue como el movimiento sindical peronista se transformó progresivamente en su expresión organizada más importante.

En cambio, los sectores burgueses y de clase media quedaron en una posición privilegiada. Gozaron de un acceso preferencial al Estado y ejercieron una influencia decisiva sobre las políticas estatales. Además de la posibilidad de recurrir a los mecanismos parlamentarios, tuvieron la de poder apelar a los extrainstitucionales.

Por otra parte, el frente antiperonista formado por los militares y los partidos no peronistas triunfantes en 1955 comenzó a resquebrajarse. En primer lugar, los militares llamados "democráticos", impulsores del golpe militar, se deslizaron progresivamente en favor del establecimiento de un régimen autoritario. Esta propuesta los enfrentó a los partidos que, sin renegar de su antiperonismo, estaban ligados al funcionamiento del sistema democrático y al mantenimiento de las libertades públicas.

En segundo lugar, los partidos no peronistas se transformaron en canales de expresión de dos controversias que sucedieron a la caída de PERON. La primera giraba alrededor del papel del gobierno con respecto al peronismo. Las posiciones oscilaban entre una postura "integracionista" —partidaria de integrar al peronismo a la vida política expurgado de sus aspectos más "dañinos", entre ellos el mismo PERON— y la postura "gorila", dispuesta a eliminar el "cáncer peronista" de la sociedad argentina. La segunda controversia estaba vinculada al modelo socioeconómico que debía reemplazar al vigente durante el gobierno peronista. Por un lado, el planteo "desarrollista" no cuestionaba los aspectos centrales del proceso de industrialización sustitutiva y proponía la "profundización" del mismo, con un ajuste del modelo de conciliación de clases propio del período peronista. Por el contrario, los liberales criticaban el proceso de industrialización y las prácticas políticas y sociales asociadas al mismo —entre ellas el sindicalismo peronista—, proponiendo en cambio la apertura de la economía argentina y una drástica reducción de la intervención reguladora del Estado.

A través de estos debates, los partidos políticos y las organizaciones corporativas anudaron alianzas y expresaron sus conflictos. El radicalismo debió afrontar un cisma que tuvo su origen en la posición a adoptar frente al peronismo y al gobierno de la Revolución Libertadora. Como consecuencia, en 1957, el radicalismo se fracturó dando lugar a dos agrupaciones políticas. Por un lado, la UCR

(27) Cf. CAVAROZZI, MARCELO, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, 1983.

intransigente, bajo el liderazgo de FRONDIZI, en confrontación con el gobierno provisional, y, por el otro, la UCR del Pueblo, encabezada por BALBIN, junto con el unionismo y el sabattinismo, considerada por el gobierno como la garantía para la continuidad de sus políticas (28).

Derrocado FRONDIZI, hizo eclosión el enfrentamiento entre las tendencias internas de la UCRI. Confrontando con la tendencia frigerista e integracionista de los seguidores de FRONDIZI, OSCAR ALENDE pasó a controlar la conducción partidaria, mientras que el grupo acaudillado por el ex presidente formó una nueva agrupación política: el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Conducido por FRONDIZI y FRIGERIO, el MID se constituirá en un partido minoritario en permanente búsqueda de alianzas electoralistas que le permitan acceder al poder, y se transformará en un equipo de trabajo con una fuerte capacidad de presión en la sociedad argentina, vinculándose a importantes órganos de prensa, a sectores de la Iglesia Católica y de las Fuerzas Armadas y, por supuesto, a poderosos intereses industriales.

El Partido Socialista también experimentó una división. En un principio, su fervoroso antiperonismo lo llevó a apoyar decididamente al gobierno militar surgido en setiembre de 1955. Pero en 1957, el ala derechista del partido, progubernamental, se escindió, dando lugar al Partido Socialista Democrático, bajo la conducción de AMERICO GHIOLDI. El ala izquierdista, crítica de la política económica y de la represión gubernamental, conformó el Partido Socialista Argentino, conducido por RAMON MUÑIZ y ALICIA MOREAU DE JUSTO.

Tampoco los conservadores pudieron escapar al cisma. Frente al ala ultraliberal del partido, que planteaba la necesidad de extirpar al peronismo del tejido social, el sector encabezado por VICENTE SOLANO LIMA se manifestó partidario de que el gobierno decretara una amnistía que incluyera a los peronistas. Ante la imposibilidad de torcer la definición oficial del partido, SOLANO LIMA fundó el Partido Conservador Popular. A partir de entonces, el conservadorismo asistió a la atomización de sus fuerzas —que se expresarían a través de distintas siglas limitadas a diversos ámbitos provinciales— y a la pérdida de posibilidades reales en el terreno electoral.

En consecuencia, la posición liberal no contó con un partido conservador fuerte a través del cual expresarse. Los liberales debieron recurrir a una estrategia pendular en favor de aquellos partidos, organizaciones empresariales y sectores militares que expresaran su programa. En ese juego político, se vieron forzados a elegir entre lo que percibían como "males menores": en la etapa estabilizadora que se extendió entre 1959 y 1961 tendieron a aliarse con el "desarrollismo", aunque rechazaron su postura "integracionista" conciliadora con los líderes sindicales peronistas y vacilante en proscribir al peronismo. Entre 1957-1958 y 1962-1963, acompañaron al radicalismo del pueblo, acordes con su postura antiperonista y antiintegracionista, si bien terminaron oponiéndose a la política económica

(28) Cf. RODRIGUEZ LAMAS, DANIEL, *La "Revolución Libertadora"*, Buenos Aires, 1985.

desarrollada por el gobierno de ILLIA —entre 1963 y 1966—, a la que juzgaban próxima al populismo. En general, las formaciones político-ideológicas liberales (en lo económico)-conservadoras (en lo político) participaron del gobierno de la Revolución Libertadora y, por negociación o presión de sectores militares, en los gobiernos civiles de FRONDIZI y en el de transición de JOSE M. GUIDO. Al fracasar en sus objetivos de erradicar al peronismo y de lograr la rectificación de las orientaciones económicas, hacia mediados de la década de 1960 los liberales optaron por una clara estrategia antidemocrática, rompiendo sus vínculos con los partidos no peronistas (29).

En cuanto al peronismo, la proscripción política no fue el único problema que debió afrontar. Las relaciones con su líder exiliado no estuvieron exentas de complicaciones. En una primera etapa, el sindicalismo peronista aceptó la cambiantes directivas del ex presidente, consciente de la lealtad política de los sectores populares a PERON. Por el contrario, sectores políticos del peronismo del interior afirmaron sus propios liderazgos locales y se orientaron hacia expresiones políticas neoperonistas, dispuestas a aceptar el marco político creado a partir de 1955.

En esa etapa surgió también un ala de izquierda dentro del peronismo, fruto de la radicalización de sectores internos y protagonista de la llamada "resistencia". Este sector tenía antecedentes en una corriente de tono nacionalista encabezada por JOHN WILLIAM COOKE y la revista *De Frente*, que apareció en marzo de 1954, todavía bajo el gobierno peronista, y fue clausurada en octubre de 1955. Pero con el gobierno de FRONDIZI, y bajo la influencia de la Revolución Cubana, fue tomando un mayor perfil: sus metas eran ya claramente el socialismo y la soberanía popular. Este sector cristalizó en la década de 1960 en una tendencia revolucionaria que se expandió a principios de los años '70, cuando creció la Juventud Peronista y las llamadas "formaciones especiales" se lanzaron a la guerrilla urbana, convirtiéndose en protagonistas de una etapa posterior en la historia del peronismo (30).

Por otro lado, y formando parte de un ala más moderada, durante el gobierno constitucional del radicalismo del pueblo, el sindicalista AUGUSTO VANDOR se mostró como el dirigente más decidido a independizarse de la tutela de PERON y a aprovechar los espacios que el orden político parecía ahora dispuesto a otorgarle al peronismo, pero sin la presencia —aún considerada desestabilizadora— de PERON. Sin embargo, éste, desde su exilio, logró —durante las elecciones para gobernador de Mendoza, en 1965— que un candidato partidario de su liderazgo derrotara al candidato del jefe sindical. Esta frustración fue uno de los factores que llevó al vandorismo a apoyar a los golpistas de 1966.

Entre las organizaciones corporativas, la Sociedad Rural Argentina fue el bastión de las posturas liberales, síntesis de las reivindicaciones de la gran burguesía agraria. Recibió con satisfacción el derrocamiento del gobierno peronista, cuya gestión fue caracterizada como "una política demagógica encaminada a crear artificialmente un apoyo popular al gobierno recurriendo al fácil expediente de

(29) Cf. CAVAROZZI, M. (1983).

(30) GILLESPIE, RICHARD, *Soldados de Perón. Los Montoneros*, Buenos Aires, 1987, pág. 54.

expoliar a los productores agrarios". Miembros de la entidad ocuparon puestos destacados en el gobierno de facto, a nivel nacional y en el de la estratégica provincia de Buenos Aires. Luego, respaldó las medidas liberalizadoras de la economía adoptadas por FRONDIZI, pero juzgó que las posturas reformistas del gobierno bonaerense de entonces —encabezado por OSCAR ALENDE—, en contradicción con las del gobierno nacional, apuntaban a "sovietizar" el agro. Los ruralistas calificaron de demagógica la política del presidente ILLIA, reclamando el abandono del dirigismo económico y del intervencionismo estatal. Cuando sobrevino la intervención militar que depuso al gobierno radical en 1966, la SRA apoyó a los golpistas ([31]).

A fines de octubre de 1955, miembros de la dirigencia de la disuelta Unión Industrial Argentina se apersonaron ante el presidente LONARDI. La representación de la burguesía industrial tradicional se solidarizó con las directivas gubernamentales y manifestó su disposición a colaborar con las autoridades. Por otra parte, demandó la devolución de la personería jurídica y de los bienes de la organización, objetivo que consiguió, pues el general ARAMBURU decretó el restablecimiento de dicha personería a mediados de diciembre y designó como interventor al último presidente de esa institución, electo en 1946, en claro reconocimiento a su ostensible postura antiperonista. En junio de 1958, junto a la Bolsa de Comercio, la Cámara de Comercio y la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias —que agrupaba entre otras a la SRA—, la UIA conformó la ACIEL (Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres). En coincidencia con los principios tradicionalmente sostenidos por la gran burguesía agraria, la ACIEL se transformó en el ámbito donde convergió el empresariado defensor del liberalismo económico.

La CGE, entidad representativa de la nueva burguesía industrial nacional, se halló, por el contrario, intervenida tras el derrocamiento de PERON. La medida fue anulada por el gobierno de FRONDIZI, que —contra la oposición de la UIA— le restituyó parte de sus bienes y permitió la reconstitución de la entidad. La CGE, en competencia y confrontación con la UIA y otras entidades empresarias tradicionales, defendió el proteccionismo y el proceso de sustitución de importaciones. Expresión de los industriales ligados a la expansión del mercado interno, criticaba a los ruralistas por el lento crecimiento de la producción agraria, que limitaba la disponibilidad de divisas para la economía nacional. Favorecía la intervención estatal en la economía, razón por la cual fue considerada por las corporaciones liberales como una organización "totalitaria". En búsqueda de respaldo a sus posturas, la CGE trató de estrechar vínculos con sectores gremiales. En julio de 1958 invitó a las 62 Organizaciones, el MUCS y los 32 Gremios Democráticos a participar en la elaboración de un plan económico conjunto. En muchos aspectos el plan coincidía con los tradicionales reclamos socioeconómicos del peronismo, aunque, por prudencia, no recogía las exigencias políticas del justicialismo, como

(31) SIDICARO, RICARDO, "Poder y crisis de la gran burguesía agraria", en ROUQUIE, ALAIN, *Argentina, hoy*, 1982, pág. 59.

(32) SEOANE, MARIA, *El burgués maldito*, Buenos Aires, 1998, pág. 103.

eran el retorno de PERON y la eliminación de la proscripción electoral ([32]). Este acercamiento, en especial con los dos primeros sectores gremiales, anticipó el apoyo que dio la CGE —en 1961— a la medida gubernamental que devolvió la CGT al movimiento gremial.

Muy pronto la CGE comenzó su oposición al gobierno. A fines de 1958, la central empresaria censuró la demora del gobierno en promover la reactivación de la pequeña y mediana empresa nacional en contraste con el apoyo brindado a las empresas extranjeras. Si bien aprobó globalmente el Plan Estabilización y Desarrollo anunciado por FRONDIZI, reclamó una mayor protección aduanera para la industria nacional, mayor crédito y defensa de la manufactura local. La entidad advertía que la orientación del plan ponía de manifiesto una correlación de fuerzas que sesgaba en disfavor de sus representados. El endurecimiento de la política estabilizadora piloteada por ALSOGARAY distanció definitivamente a la CGE del gobierno desarrollista. En julio de 1959, la entidad planteó a FRONDIZI la necesidad de crear un consejo consultivo obrero-patronal y la revisión de los compromisos con el FMI. Mientras ACIEL apoyaba la estrategia antiinflacionaria y de apertura al capital extranjero y ALSOGARAY criticaba el exceso de protección de que gozaba la industria nacional, la CGE insistía en dicha protección y, si bien consideraba que la inflación debía ser combatida, se oponía a la mayor parte de las medidas de ajuste. Por otro lado, en un escenario donde la política industrial favorecía a la gran empresa extranjera y perjudicaba al pequeño y mediano empresario nacional, la CGE sostenía que la inversión directa extranjera debía ocupar un rol subordinado en el desarrollo argentino.

Sin embargo, la central empresaria evaluaba positivamente algunos aspectos de la gestión desarrollista. Estaba conforme con las condiciones de seguridad otorgadas al capital, la confianza lograda en el exterior, el fin del régimen de subsidios y precios políticos, la radicación de capitales extranjeros para la extracción del petróleo, la química pesada y la producción de automotores.

La necesidad cegeísta de una alianza con el movimiento obrero unificado pasó a convertirse en un ejercicio de sobrevivencia. En 1962, la gestión de GUIDO desplegó una política de ajuste que recortaba los salarios reales, deprimía el consumo interno y restringía el crédito a las pequeñas y medianas empresas. En este marco adverso, frente a la presencia cada vez más gravitante de la burguesía industrial transnacionalizada, la alianza de clases con los sectores populares se transformaba en un instrumento imprescindible para vastos sectores de la burguesía industrial nacional. De ahí que la CGE, en una decisión sin precedentes desde el derrocamiento del peronismo, promovió una reunión conjunta con la CGT, cuyo resultado fue un compromiso para presionar en favor de un pacto social.

Con la administración radical del Dr. ILLIA los planteos programáticos de las entidades empresarias quedaron marginados del gobierno. Este relegamiento afectó tanto a ACIEL, presente en los tres gobiernos anteriores, como a la CGE. No obstante, los cegeístas lograron que el Congreso aprobara por ley la devolución de los fondos de la entidad, incautados por el gobierno provisional en 1955. El gobierno respetó la decisión de los legisladores pese al veto que quería imponer el secretario de Industria —también dirigente de la UIA— y desestimando la dura oposición de ACIEL.

No obstante, la CGE se mantuvo distanciada y crítica de la administración radical, aunque en un tono más moderado que ACIEL. Calificó de positivas pero inconexas las primeras medidas de política económica y social. Apoyó la iniciativa oficial de aplicar un impuesto a la productividad potencial de la tierra y pidió que se atendieran las demandas sindicales, aunque criticó el plan de lucha cegetista. En contraste con el empresariado liberal, aprobó también la iniciativa gubernamental de establecer un salario mínimo, vital y móvil. Hacia fines de la administración radical criticó la política de precios y salarios por su ineficacia para contener la inflación y cuestionó la política impositiva que afectaba a las pequeñas y medianas empresas. En mayo de 1966, pidió al gobierno que vetara las reformas a la ley de despido y promovió un apagón empresario, contribuyendo al clima golpista (33). La actitud de las organizaciones empresarias iba, de una u otra forma, a acelerar la caída del gobierno de ILLIA.

5.5. LAS RELACIONES EXTERIORES

5.5.1. La política internacional, las relaciones con los EE.UU. y la Guerra Fría

A partir del golpe militar de 1955 la Argentina comenzó a acercarse a los lineamientos que en materia de política exterior los Estados Unidos habían diseñado para América Latina en el marco de la Guerra Fría. Bajo el gobierno militar de la autodenominada "Revolución Libertadora", nuestro país ratificó la Carta de la OEA y el Tratado de Bretton Woods, adhiriéndose también al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), organismos internacionales de los cuales el gobierno peronista se había mantenido al margen. Además, se abandonaron los acuerdos bilaterales firmados durante la década anterior y se tomaron iniciativas para impulsar la multilateralización del comercio (34).

En el ámbito de la seguridad hemisférica se privilegiaron las relaciones con Washington, y el presidente ARAMBURU firmó una serie de acuerdos de cooperación mediante los cuales su gobierno aceptó el funcionamiento permanente de una misión militar norteamericana con el objetivo de coordinar y uniformar los armamentos que serían utilizados en la defensa del continente, al mismo tiempo que las escuadras navales de ambas naciones pasaron a realizar maniobras conjuntas en el Atlántico Sur (35).

(33) SEOANE, M. (1998), pág. 151.

(34) LANUS, JUAN A., *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, 1986, pág. 49.

(35) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1993), pág. 90.

La Argentina recibió también créditos para la compra de equipamientos navales y la adquisición de un portaaviones y varios destructores y submarinos, unidades que estaban fuera de servicio en la Armada estadounidense. Si bien el gobierno de PERON había restablecido en sus últimos años las relaciones con los Estados Unidos, especialmente en términos económicos —recordemos la firma de los contratos petroleros—, ahora se privilegiaba una aproximación política y militar que parecía más de acuerdo con las aspiraciones globales de Washington y, aunque por presiones políticas internas se anularon los acuerdos sobre el petróleo, el gobierno militar liberalizó su política económica internacional a tono con las tendencias predominantes en la época.

Sin embargo, las relaciones con los EE.UU. no fueron tan fluidas como podía esperarse. Por un lado, la cancelación del contrato con la Standard Oil de California y la suspensión de negociaciones con otras compañías, que constituían una de las banderas esgrimidas por sectores políticos nacionalistas que apoyaron el golpe de Estado, representaban una herencia a la que los militares no podían renunciar aunque no cayera bien al país del Norte. Por otro, también las nuevas autoridades tuvieron dificultades para obtener de organismos financieros, como el Eximbank, el monto de los créditos que solicitaban a pesar de su insistencia en distintas instancias de la administración norteamericana. Ni siquiera las gestiones de GAINZA PAZ (dueño del periódico *La Prensa*, cuya expropiación por el gobierno peronista había provocado uno de los mayores malestares en las relaciones argentino-estadounidenses) para tratar de obtener una ayuda financiera adicional con el argumento de que el actual gobierno se había acercado a los EE.UU., tuvieron buenos resultados. Washington creía —según algunos funcionarios del Departamento de Estado— que el gobierno argentino debía aceptar las exigencias de su país porque no tenía otra alternativa. Según esta lógica de las autoridades norteamericanas, si la confrontación con el país del Norte había traído represalias en el pasado, privilegiar ahora las relaciones con los EE.UU., como lo hacía el gobierno de ARAMBURU, salvo algunos desacuerdos ocasionales, tampoco producía grandes beneficios (36).

Con respecto a Europa, en 1956, se firmaron los acuerdos financieros con el llamado "Club de París", a fin de consolidar a diez años las deudas oficiales y comerciales argentinas de corto y mediano plazo, como parte de la nueva orientación de la política exterior, que adhería a los principios del multilateralismo. También en este caso se procuraba obtener una mayor ayuda financiera, frente a una situación externa bastante comprometida en cuanto a la relación entre la deuda de corto plazo y las reservas. Con Alemania Occidental, en particular, se siguieron negociaciones paralelas que implicaron la devolución de los activos y

(36) CISNEROS, ANDRES y ESCUDE, CARLOS, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, tomo XIII, "Las relaciones políticas, 1943-1966", Buenos Aires, 1999, págs. 201-206.

propiedades alemanas expropiados durante la guerra, por la presión de los países aliados, por cuanto se consideraba que pertenecían a empresas nazis o vinculadas al nazismo. La historia parecía revertirse y las empresas germanas estaban muy satisfechas con "este ejemplo de *savoir-vivre* sudamericano" (37).

Sin embargo, cuando el 25 de noviembre de 1957 se firmó el acuerdo multilateral entre la Argentina y once países europeos, ya se había firmado, el 25 de marzo de ese año, el Tratado de Roma, que creó la CEE, y las relaciones con el Viejo Continente, especialmente las comerciales, comenzaron a sufrir los efectos del creciente proteccionismo agrícola que fue estableciendo la Comunidad para defender a sus productores agropecuarios. Teniendo en cuenta la importancia que los mercados europeos habían tenido en el pasado para la Argentina, esta circunstancia iba a afectar los futuros vínculos con los países comunitarios.

Como la situación del comercio exterior no mejoró con estas medidas, sino que incluso se agravó, especialmente en torno al abastecimiento de petróleo y combustibles, que constituía un factor fundamental de desequilibrio, el embajador Mauricio Yadarola propuso al gobierno norteamericano la posibilidad de concertar nuevos contratos entre YPF y empresas del país del Norte, anticipando los contratos petroleros que firmaría Frondizi. Por otra parte, y rompiendo la orientación pro occidental, en enero de 1958 el gobierno de Aramburu envió a Moscú una misión encabezada por el ministro de Industria y Comercio, Raul Ondarts, para comprar equipos para la industria del petróleo y la construcción vial y para aprovechar créditos pendientes con la URSS como consecuencia del convenio de 1953 y su protocolo adicional de 1955. Esta misión no fue bien apreciada en los EE.UU. y el secretario de Estado, Foster Dulles, habló de una posible "ofensiva soviética" en América del Sur. La preocupación generada por la Guerra Fría en el continente existía, aunque no se traducía para Washington en una ayuda financiera sustancial, tal como le había sido otorgada a Europa y a varios países asiáticos (38).

El advenimiento a la presidencia de Arturo Frondizi implicó un viraje en la política exterior con respecto a anteriores experiencias que dio lugar a apreciaciones disímiles por parte de observadores y especialistas. Desde aquellos que la calificaron como pro norteamericana hasta quienes llegaron a advertir en ella una predominante tendencia hostil hacia los poderes occidentales, el abanico de interpretaciones es muy amplio. Están incluso los que sostienen que el principal problema lo constituyó la inconsistencia de la política exterior frondizista, por cuanto desafió innecesariamente al país del Norte al mismo tiempo que requería su ayuda. Pero estos mismos autores reconocen que los EE.UU. no estaban

(37) Cisneros, A. y Escude, C. (1999), págs. 210 y 211.

(38) Rapoport, M. (1997), págs. 344-348.

dispuestos a dar esa ayuda, como había pasado ya con la Revolución Libertadora, y que, "coyunturalmente", los intereses de Washington coincidían con la oposición interna de los militares (39).

Lo cierto es que Frondizi procuró, por un lado, adaptar la conducta internacional del país a los principios, que consideraba prioritarios, del desarrollo económico. En palabras de su primer canciller, Carlos Florit, "hacer lo que había que hacer en materia de política internacional para poder servir una estrategia nacional de desarrollo" (40). Eso explica su interés por atraer capitales extranjeros de cualquier origen y sus intentos por consolidar los lazos económicos con los Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, intentó mantener grados de autonomía en las relaciones con el mundo que lo iban a llevar a actitudes "comprensivas" hacia el régimen cubano, a poner reparos sobre la Alianza para el Progreso y a distintos tipos de desinteligencias con Washington. Por esa razón fue criticado por sectores internos, que calificaron dicha estrategia como una política de extorsión o de "mendicidad internacional", tendiente a procurar los beneficios financieros occidentales sin una alineación franca con la potencia hemisférica (41).

Según Frondizi, el problema del comunismo, y por ende el de la seguridad hemisférica, tenía su origen principalmente en el subdesarrollo económico y social de los pueblos del continente y no se resolvía en términos militares ni mediante una simple ayuda financiera. Por eso expresaba que "la inestabilidad política y el malestar social no son causas sino efectos de las condiciones espirituales y materiales en que se debaten millones de hombres y mujeres reducidos a vivir sin bienestar ni esperanza" (42).

Un aspecto esencial de la conducta exterior del presidente Frondizi tiene que ver con su percepción de la política internacional. El primer mandatario y su principal colaborador, Rogelio Frigerio, tuvieron como premisa básica de su accionar en el terreno internacional la "inevitabilidad de la coexistencia pacífica", es decir, de la solución negociada de las controversias entre los dos gigantes del

(39) Una posición crítica de la orientación antioccidental de la política exterior de Frondizi, denominada de la "comisa", puede verse en Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1964), mientras que una visión igualmente crítica pero en un sentido inverso, considerando a Frondizi como pro norteamericano, está desarrollada en el libro de Selser, Gregorio, *El país a precio de costo*, Buenos Aires, 1988. La idea de la "inconsistencia" de la política exterior frondizista, criticada en términos de un "exceso contraproducente" de pragmatismo, es planteada por Cisneros y Escude (1999), pág. 320.

(40) Rapoport, Mario y Sanchez Cimetti, Graciela, *Historia oral de la política exterior argentina (HOPEA)*, Entrevista a Carlos Florit, 17/11/1987.

(41) Cisneros, A. y Escude, C. (1999), pág. 240.

(42) Garcia Flores, Jose I., *Frondizi: estrategia del desarrollo argentino*, Rosario, 1967, pág. 109.

mundo bipolar (43). La llegada al poder de De Gaulle en Francia, por un lado, y el conflicto chino-soviético, por otro, suponían la aparición de rupturas dentro de ese orden, mientras que el carácter catastrófico de cualquier enfrentamiento nuclear, que llevaba a la aniquilación mutua, inhibía el uso de los arsenales atómicos. Estos presupuestos marcarían en gran medida las líneas principales de la política exterior argentina en el período.

Frondizi mostró, por otra parte, una mejor disposición hacia los instrumentos de cooperación política en el hemisferio, incluyendo el fortalecimiento de los organismos interamericanos. Aunque dio un carácter prioritario a la integración nacional, manifestó interés hacia los programas de cooperación económica regional, especialmente como un medio de contrarrestar los efectos negativos de la división internacional del trabajo a favor de los países ricos, incluido el proteccionismo que muchos de ellos practicaban, y como una manera de favorecer, a través de la ampliación del intercambio, los propios desarrollos nacionales. De allí el apoyo argentino al Tratado de Montevideo, de febrero de 1960, que conformaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). También impulsó políticas comunes con países del Cono Sur, en especial con el Brasil, a través del acuerdo de Uruguayana, firmado en abril de 1961, en el que se establecían la consulta y la coordinación de políticas y acciones conjuntas frente a problemáticas de la región o ajenas a ella.

El acceso de John F. Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos, coincidente con el desafío que Cuba, liderada por Fidel Castro, ejerció sobre las relaciones interamericanas existentes, le dio a Frondizi la oportunidad de ejercer un papel más relevante en los asuntos del continente. Invocando los tradicionales principios de la Argentina sobre política exterior, tales como el respeto a la autodeterminación, la no intervención en asuntos internos de otros países y la búsqueda de soluciones pacíficas en las disputas internacionales, el presidente argentino formuló una política exterior que, aunque procuraba dar pruebas de amistad con los Estados Unidos, manifestaba al mismo tiempo una renuencia a tomar medidas precipitadas contra Cuba (44). El accionar de la diplomacia argentina en el hemisferio, fuertemente criticada en los ámbitos castrenses, terminó constituyendo uno de los factores que obstaculizaron la acción de la administración frondizista y contribuyeron a su derrocamiento.

Por otra parte, el programa de la Alianza para el Progreso, lanzado por el presidente Kennedy como una respuesta al desafío cubano, contenía elementos cuestionados por el gobierno argentino, dados su acento asistencialista o su intención de promover reformas agrarias y realizar ciertos cambios en las

(43) Rapoport, Mario, "La Argentina y la Guerra Fría. Opciones económicas y estratégicas de la apertura hacia el Este, 1955-1973", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 8, primer semestre de 1995, pág. 96.

(44) Odena, Isidro J., *Libertadores y desarrollistas 1955-1962*, Buenos Aires, 1984, págs. 304-306.

estructuras sociales. Para Frondizi era más importante recibir ayuda destinada a la conformación de industrias de base o al fortalecimiento de los procesos de industrialización, lo que se articulaba mejor con su política de apertura hacia los capitales extranjeros (45). En ésta, como en otras cuestiones, la Casa Rosada mantuvo distancias con respecto a Washington.

Un aspecto característico del período fue la intensa actividad desplegada por Frondizi y su diplomacia, que asumió frecuentemente un carácter personal, en el ámbito internacional, a pesar de los problemas internos que padeció su gobierno. El presidente realizó numerosos viajes al exterior, especialmente a los Estados Unidos, donde se entrevistó con Eisenhower y Kennedy, y fue recibido por el Congreso norteamericano; a diversos países europeos (entrevistas con De Gaulle y Adenauer), y a la India, el Japón y otras partes del mundo, además de sus frecuentes viajes por Latinoamérica. Esto, según él, iba a contribuir a consolidar el aporte económico proveniente del mundo más desarrollado, a cambiar el perfil del intercambio comercial del país y a fortalecer la imagen de la Argentina en el concierto de las naciones. Sin embargo, en esos viajes debió enfrentar las crecientes actitudes proteccionistas de los países ricos, percibiendo, al mismo tiempo, la resistencia de muchos de ellos a abandonar sus políticas neocoloniales.

La política exterior frondizista, aunque centrada en los presupuestos básicos arriba descriptos, mostró facetas contradictorias que, por otra parte, tuvieron que ver con la situación interna del país y las cambiantes circunstancias del escenario internacional.

Aunque el golpe de Estado que derribó a Frondizi pudo tener apoyo en ciertos círculos de poder en Washington vinculados a los militares argentinos, el Departamento de Estado mantuvo una actitud renuente a aceptar inmediatamente el cambio de gobierno, por lo que el reconocimiento del nuevo presidente, José María Guido, se fue demorando. Pero, pronto, la crisis financiera por la que atravesaba la Argentina y el riesgo de expansión del comunismo en la región determinaron que los Estados Unidos prestaran no sólo ayuda militar, sino también apoyo económico al gobierno de Guido, que adoptó una política exterior más complaciente hacia el país del Norte. Como señalaba un canciller de ese período: "Nosotros estamos con Occidente porque somos Occidente. Argentina adhiere sin reservas a los objetivos fundamentales de la política que desarrollan las grandes potencias occidentales de Europa y Estados Unidos de América" (46).

Así, el país colaboró militarmente con los Estados Unidos en la crisis provocada por la instalación de misiles soviéticos en territorio cubano participando del bloqueo a la isla caribeña con el envío de naves de guerra y aviones de

(45) Lanus, J. A. (1986), tomo 1, pág. 204.

(46) Aja Espil, Jorge A., "El antagonismo ideológico en América, 1962-1963", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, págs. 179 y 180. El canciller argentino en esos momentos era Bonifacio del Carril.

patrullaje, abandonando, de esta manera, el principio de autodeterminación de los pueblos y alineándose tras la política hemisférica estadounidense ([47]). También llegó a plantearse la posibilidad de formar, entre los gobiernos de Washington y Buenos Aires, una brigada para reprimir el posible surgimiento de movimientos revolucionarios y la creación, en el futuro, de una fuerza militar conjunta similar a la Organización del Atlántico Norte (OTAN). No fueron ajenos a estos proyectos los viajes y estadías de altos oficiales de las Fuerzas Armadas argentinas a Washington que incluyeron al mismo comandante en jefe del Ejército, Gral. Juan Carlos Onganía. Este militar se identificó con las doctrinas elaboradas por el Pentágono, que, difundidas por la Junta Interamericana de Defensa, revisaban el concepto de soberanía sustituyéndolo por la doctrina de las "fronteras ideológicas". Ello era coherente con los esfuerzos norteamericanos para preservar al continente de la potencial amenaza cubana.

A partir de 1963, bajo la presidencia de Arturo Illia, la Argentina delineó una política exterior más consustanciada con la línea de pensamiento del yrigoyenismo. Es decir que su gestión se orientó hacia posiciones de mayor autonomía nacional y de estímulo a los procesos de integración regional, dentro del orden internacional establecido, enarbolando los viejos principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos y el rechazo a la doctrina de "fronteras ideológicas", que formaba parte de la percepción predominante en los Estados Unidos sobre la Guerra Fría en la región.

Una cuestión que va a tensar desde el principio de la gestión radical las relaciones con el país del Norte sería la anulación de los contratos petroleros, firmados con empresas norteamericanas en la época de Frondizi. Esto produjo un fuerte desagrado en Washington, que se tradujo en diversas presiones de su embajador en la Argentina, e incluso en el envío de un representante especial, Averell Harriman. Sin embargo, aunque los contratos petroleros se anularon, la reacción norteamericana no fue tan dura como podría esperarse. El Departamento de Estado se dedicó más bien a promover tratativas directas entre las compañías y el gobierno argentino a fin de renegociar los convenios o, en su defecto, a acordar una compensación adecuada por la rescisión de los mismos ([48]). También, la cuestión de la Ley de Medicamentos, a la que nos referiremos más adelante, y que afectaba a laboratorios norteamericanos, fue un motivo de conflicto entre los dos países.

Otro tema que puso a prueba las relaciones con Washington fue la crisis política que se desató en la República Dominicana en los primeros meses de 1965. Con el pretexto de evitar la llegada al poder de Juan Bosch, un político considerado antinorteamericano, los EE.UU. decidieron intervenir unilateralmente en el país del Caribe, presionando luego a los gobiernos de América Latina para que apoyaran esa intervención. La respuesta argentina ante estos acontecimientos fue cauta

(47) Lanus, J. A. (1986), tomo 1, págs. 91-95.

(48) Cf. Mc Cintock al Departamento de Estado, 16/4/1964, National Security Country Files, Argentines Cables, vol. 1, Box 6, Lindon B. Johnson Library, Austin, Texas.

desde el punto de vista diplomático, pero decidida a sostener los postulados de autodeterminación y de no intervención. Resistiendo a las intensas presiones de Washington y de las Fuerzas Armadas locales, el gobierno de Illia, no obstante su voto favorable en la OEA respaldando la intervención de una fuerza interamericana, y pese a la firma, en mayo de 1964, de un acuerdo de asistencia militar entre los dos gobiernos cuyo propósito era "actuar conjuntamente para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y de la seguridad del Continente Americano", no envió tropas a la República Dominicana.

La actitud del presidente Illia contribuyó a generar un ambiente de frustración en las Fuerzas Armadas, que, además de esgrimir conceptos ideológicos, consideraban su participación en el conflicto dominicano como una buena oportunidad para adquirir experiencia práctica y acceder a los modernos equipos militares norteamericanos ([49]). La tensión entre los militares argentinos y el gobierno de Illia por esta cuestión fue desgastando sus relaciones y apartando a las Fuerzas Armadas, una vez más, de la defensa del orden constitucional.

5,5,2. Las relaciones con América Latina: el Brasil y la cuestión cubana

El gobierno de la Revolución Libertadora tuvo, inicialmente, algunos recelos con respecto a las perspectivas que en el Brasil representaba la presidencia de Juscelino Kubitschek, interpretando que se trataba de una política continuista del varguismo. A ello se sumó la divulgación de informes originados en la Argentina, que adjudicaron al vicepresidente brasileño, João Goulart, haber negociado con el gobierno peronista la venta de algunos productos, a fin de obtener recursos financieros para la campaña de Vargas en 1950. De este modo, se difundieron rumores que intentaron dificultar las relaciones entre la Argentina y el Brasil. Sin embargo, tanto Aramburu como Rojas negaron la autenticidad de esos informes y los vínculos entre ambos países fueron tornándose cada vez más fluidos. Pero, a nivel comercial, la Argentina se vio perjudicada en sus tradicionales exportaciones de trigo hacia el país vecino. Ello se debió a un Acuerdo del Trigo que el Brasil firmó con los Estados Unidos, permitiéndole a este último aumentar su participación en el mercado brasileño, que pasó del 9 % en 1955 al 38 % en 1956. De esta manera, las exportaciones de trigo de la Argentina al Brasil cayeron en el mismo período.

Con la intención de integrarse efectivamente al sistema de seguridad hemisférica, el gobierno militar argentino propuso al Brasil, y éste aceptó, la realización de una conferencia con los demás países de la Cuenca del Plata. La finalidad de este cónclave apuntaba a coordinar y ajustar medidas de defensa en la región, dentro de los marcos establecidos por el Tratado Interamericano de

(49) Potash, R. A. (1994), pág. 214.

Asistencia Recíproca y de las recomendaciones de la Junta Interamericana de Defensa. El vicepresidente argentino, ISAAC ROJAS, llegó a proponer la concreción de un pacto militar en el Atlántico Sur, que fue rechazado por el Brasil (50). Estas propuestas concordaban con el acercamiento de la Argentina a los Estados Unidos y su política estratégica continental en el marco de la Guerra Fría.

Con todo, y más allá del alineamiento político de la Argentina tras las posiciones norteamericanas, las preocupaciones del gobierno militar encabezado por ARAMBURU estaban centradas en evitar el accionar de PERÓN en el exilio. En ese sentido, ejerció fuertes presiones sobre ALFREDO STROESSNER para que el ex presidente argentino abandonara el Paraguay, país en donde se había exiliado luego de su caída. Después, insistió ante MARCOS PÉREZ JIMÉNEZ para que PERÓN dejara Venezuela al tiempo que denunciaba un complot peronista organizado en Caracas para generar el caos interno en la Argentina. Ante las protestas del gobierno argentino, Venezuela declaró persona no grata a su embajador, CARLOS TORANZO MONTERO, y rompió relaciones diplomáticas con la Argentina. Pero la caída de PÉREZ JIMÉNEZ apresuró la salida de PERÓN hacia la República Dominicana —gobernada por el dictador RAFAEL TRUJILLO—, de la que también se alejaría, posteriormente, rumbo a España. Esto provocó el alivio de las autoridades argentinas, que vieron abandonar el continente a quien consideraban su principal enemigo.

Pocos meses después, ARTURO FRONDIZI fue electo presidente de la Argentina. Su programa de gobierno le otorgó prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico de la Argentina. El Brasil, liderado por KUBITSCHEK, tenía objetivos similares. Esto permitió a los dos países establecer un mayor nivel de entendimiento. Cuando KUBITSCHEK promovió la Operación Panamericana (OPA), procurando sostener una actitud de mayor cooperación continental para alcanzar el desarrollo de los países de América Latina, FRONDIZI apoyó decididamente el proyecto (51). Inclusive, afirmó la necesidad de lograr acuerdos de complementación entre los dos países para que en las conferencias interamericanas plantearan que el mayor peligro para la seguridad hemisférica estaba en el subdesarrollo antes que en la amenaza de potencias extracontinentales. Este clima de comprensión y convergencias entre la Argentina y el Brasil posibilitó, en aquellos años, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la ALALC.

En realidad, la ALALC fue el resultado de un largo proceso de ideas integracionistas que pueden rastrearse en el siglo XIX. Sin embargo, fue la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina) la que lanzó el concepto de unión aduanera latinoamericana en 1948. A partir de 1956 esta Comisión inició una serie de estudios acerca de la factibilidad de un mercado regional y llegó a la conclusión de que debía ser precedido por una zona de libre cambio que necesitaría diez años para concretarse. Siguiendo esas propuestas, el 18 de febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, al cual adhirieron inicialmente la Argentina, el Brasil,

(50) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1993), pág. 90.

(51) LANUS, J. A. (1986), tomo II, pág. 12.

Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay y, poco después, Colombia y Ecuador. Dicho tratado adoptó una serie de mecanismos para formar una zona de libre comercio y dejó establecida formalmente la ALALC. El hecho de que la integración debiera realizarse entre países bastante aislados entre sí, con un alto grado de proteccionismo aduanero en algunos casos, una infraestructura de transportes deficiente y con grandes desigualdades en los niveles de desarrollo y estructura productiva le confirió a la ALALC un carácter pragmático, que se expresó en la flexibilidad de los mecanismos de negociación, las excepciones, los tratamientos recíprocos y la posibilidad de revisar en forma permanente las concesiones aduaneras (52).

Al asumir JANIO QUADROS la presidencia del Brasil comenzó a gestarse con la Argentina un nivel de diálogo nunca alcanzado hasta entonces en sus relaciones bilaterales. Desde ese momento la cancillería argentina procuró llevar a cabo un proyecto destinado a un mayor y mejor entendimiento con el Brasil. El inicio de esta política de acercamiento cristalizó en la conferencia que los presidentes de ambos países, ARTURO FRONDIZI y JANIO QUADROS, realizaron entre el 20 y el 22 de abril de 1961 en la ciudad de Uruguayana. El propósito de este encuentro consistió no sólo en consolidar y desarrollar los vínculos bilaterales entre ambas naciones, sino, esencialmente, en coordinar una acción internacional común, tanto frente a los grandes centros de poder mundial como en los organismos internacionales e instituciones multilaterales de financiamiento.

Ambos mandatarios comprendieron que la Argentina y el Brasil debían dejar de competir para influenciar a los países vecinos y orientar sus esfuerzos en el desarrollo de la región. En cuanto a incrementar el comercio recíproco, según la opinión de FRONDIZI, la cooperación entre las dos repúblicas tenía que estar fundamentada en el hecho de que ambas estaban atravesando un acelerado proceso de industrialización y ofrecían mercados con creciente capacidad adquisitiva para absorber manufacturas producidas en los dos países. Su principal interés consistía no solamente en la venta de cereales al mercado brasileño, sino también en productos argentinos industrializados.

Esta idea tenía sentido, por cuanto su gobierno había implementado un programa para lograr el autoabastecimiento petrolero y, con la instalación de empresas extranjeras, podía aumentar la producción de automotores y caucho sintético, así como la de acero. No podía aceptar, por lo tanto, que el Brasil continuase comprando solamente materias primas de la Argentina, en especial cereales, mientras le vendía manufacturas de acero, como vehículos, maquinarias y material ferroviario. El presidente argentino sostuvo entonces que la Argentina había mantenido durante un siglo ese tipo de intercambio con Gran Bretaña y no estaba dispuesta a sustituir una dependencia por otra. QUADROS procuró neutralizar esos conceptos argumentando que el intercambio entre los países latinoamericanos debía buscar la diversificación de bienes, así como también desechar

ALALC: Asociación latinoamericana de libre comercio.

(52) LANUS, JUAN A., *La integración económica de América Latina*, Buenos Aires, 1972, pág. 103.

cualquier intento de profundizar la desigualdad entre ellos. Después de estas deliberaciones, los dos presidentes suscribieron un documento conocido como Declaración de Uruguayana, el 22 de abril de 1961, en donde quedó sentada una serie de puntos entre los que sobresalió el Acuerdo de Intercambio de Información y Consulta ([53]).

El triunfo de la revolución cubana encabezada por Fidel Castro en los primeros días de 1959 había generado fuertes tensiones en el hemisferio, e introdujo los conceptos de la Guerra Fría en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, por primera vez desde los comienzos del conflicto norteamericano-soviético. En respuesta al desafío cubano, los Estados Unidos iniciaron una serie de sanciones económicas y patrocinaron la invasión de Bahía de Cochinos para eliminar al gobierno castrista. El fracaso de estas medidas obligó a Washington a desplegar una estrategia que consistió en aislar a Cuba del continente, desacreditar su gobierno mediante una intensa campaña ideológica, lanzar el programa de la Alianza para el Progreso (AP) y promover la seguridad continental. La AP representó la variante económica de la respuesta norteamericana. Constituía un plan de financiamiento destinado a los países de América Latina cuyo objetivo oficial consistía en acelerar la tasa de crecimiento de la región con la finalidad de ayudar a configurar estructuras económicas y sociales capaces de representar una alternativa al ejemplo cubano. Pero su implementación práctica resultó un fracaso, pues, aunque significó cierto paliativo para algunos de los países latinoamericanos más pobres, no resolvió los problemas estructurales del desarrollo del continente. Por un lado, supeditaba la ayuda económica a los requerimientos y objetivos estratégicos de los Estados Unidos sin tener en cuenta las características de cada país; por otro, los montos otorgados eran relativamente pequeños. Además, la AP fue pronto abandonada tras el asesinato del presidente Kennedy.

La cuestión de Cuba tuvo significativas repercusiones en la Argentina cuando el presidente Frondizi concedió una entrevista, supuestamente secreta, a Ernesto "Che" Guevara, en la residencia presidencial de Olivos, el 18 de agosto de 1961. Guevara había asistido a la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que se desarrollaba en Punta del Este como ministro de Industria de Cuba, en la cual, a pesar de su oposición, se había avalado la Alianza para el Progreso y se habían aprobado los mecanismos para implementarla. En un discurso que tuvo mucha repercusión, Guevara había afirmado que si los EE.UU. continuaban con su política que subordinaba a los pueblos latinoamericanos, la Cordillera de los Andes se transformaría en la "Sierra Maestra de América", en alusión a las montañas donde se había iniciado el movimiento castrista en Cuba.

Durante su breve encuentro con Frondizi, Guevara ratificó la intención de su país de mantenerse en el sistema interamericano y subrayó que aunque la Revolución tenía un carácter socialista era independiente de la URSS. Por su parte, el

(53) Cf. Ministério das Relações Exteriores do Brasil, *Textos de la Declaración de Uruguayana*, Río de Janeiro, 1961; Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, *Política exterior argentina (1930-1962)*, Buenos Aires, 1966.

presidente argentino sostuvo su rechazo de toda solución violenta y se comprometió a defender la permanencia de Cuba en ese sistema. Esto suscitó una gran preocupación en las Fuerzas Armadas argentinas, por cuanto, según su concepción, toda actitud que no fuese de manifiesta oposición a la Cuba castrista era considerada como de adhesión al comunismo. Frondizi procuró sortear estos cuestionamientos afirmando la necesidad de respetar la soberanía de otros países y aceptar la coexistencia de sistemas divergentes, al mismo tiempo que remarcaba su repudio a los gobiernos totalitarios y afirmaba su adhesión a los valores occidentales.

En ese marco, el primer mandatario realizó una visita a Nueva York para hablar ante las Naciones Unidas y reunirse con el presidente Kennedy, y, poco tiempo después, inició una gira que lo llevó a Canadá, Grecia, el Lejano Oriente, y, una vez más, a los Estados Unidos.

Pero en enero de 1962, otra vez la cuestión de Cuba volvió a tensar las relaciones entre Frondizi y las Fuerzas Armadas. En una nueva conferencia de cancilleres americanos realizada en Punta del Este, la delegación argentina se opuso a la expulsión de Cuba de la OEA, pero la negativa a asociarse a la propuesta que en ese sentido había efectuado Washington generó nuevas presiones por parte de los militares —partidarios de la ruptura de relaciones— sobre el presidente argentino. Este tuvo que ceder a estas exigencias para conservar el poder y decretó finalmente la ruptura de relaciones diplomáticas con el país caribeño, pero los factores que habían desencadenado esta crisis interna no desaparecieron e influyeron en la posterior caída del primer mandatario ([54]).

5.5.3. Las relaciones con Gran Bretaña y la cuestión de las Islas Malvinas

Desde los años '60 la Argentina y Gran Bretaña iniciaron numerosas negociaciones, conversaciones y gestiones, formales y menos formales, públicas o secretas, en las cuales se exploraron, propusieron y rechazaron múltiples fórmulas o medios que intentaron desbrozar el camino a la solución de un conflicto que se inició en 1833 cuando fuerzas británicas ocuparon las Islas Malvinas.

Un hecho ajeno a la voluntad de la política exterior argentina permitiría iniciar negociaciones bilaterales con Gran Bretaña. En diciembre de 1960, la res. 1.514 de la Organización de las Naciones Unidas en materia de descolonización estableció que la ONU examinarían en forma anual el cumplimiento de la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Esta resolución le ofreció a la Argentina la oportunidad de tratar la cuestión de las Islas Malvinas en un ámbito multilateral.

(54) Lanus, J. A. (1986), págs. 246-265.

En 1964, en el Subcomité III del Comité Especial encargado de la aplicación de la Declaración Sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales se aprobó por unanimidad —con la abstención de Gran Bretaña— un informe que invitaba a ambos gobiernos a negociar la disputa existente a propósito de la soberanía de las islas. La Argentina lograba así que la cuestión adquiriera la publicidad internacional de la que, hasta entonces, carecía. Por su parte, los Estados Unidos plantearon una política prescindente en referencia al caso de Malvinas para no deteriorar su amistad con las dos naciones en conflicto.

Después de arduas negociaciones y debates, la diplomacia argentina obtuvo un importante logro en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 16 de diciembre de 1965, con el voto mayoritario de 94 países —entre ellos los latinoamericanos—, se aprobó la res. 2.065, que obligaba al Reino Unido a negociar con la Argentina sobre la cuestión de las Islas Malvinas. Este fue un importante avance en el antiguo conflicto anglo-argentino, porque Gran Bretaña aceptó que las Malvinas conformaban una situación colonial, y, además, el futuro de las islas pasaba a ser motivo de preocupación en el ámbito de las Naciones Unidas ([55]).

5,6. IDEOLOGIAS Y POLITICAS ECONOMICAS EN LA PRIMERA DECADA POSPERONISTA

5,6,1. Las corrientes económicas

El derrocamiento de PERON reabrió los debates en torno a la dirección en la que debería orientarse el proceso económico. Distintas teorías, diferentes concepciones político-sociales y diversos intereses de grupos económicos se manifestaron abiertamente, dando lugar a múltiples proyectos, muchas veces contradictorios o incompatibles entre sí. La creciente hetereogeneidad de los grupos económicos impedía que alguno de ellos pudiese imponer su propia perspectiva, lo cual generaba un campo propicio para la conformación de alianzas, pero abría también la posibilidad de una inestabilidad económica que se proyectara hacia el campo político. La volatilidad y el carácter meramente coyuntural de las alianzas que se formaron a partir de 1955 hicieron prevalecer la segunda tendencia, hecho que se observó con prístina claridad en los dos lustros posteriores al golpe de 1955, no sólo en la presencia de cuatro gobiernos con una concepción económica marcadamente diferente, sino también en las permanentes marchas y contramarchas dentro de cada uno de ellos.

El proceso de industrialización de las últimas décadas había complejizado extraordinariamente las estructuras económico-sociales del país. No existía ya un grupo dominante y habían florecido múltiples "contradicciones secundarias"

(55) LANUS, J. A. (1986), págs. 181-186.

(según el lenguaje utilizado por GERARDO DUEJO) que se superponían a la "contradicción principal" entre el trabajo y el capital. Esta última había cambiado sus términos por la creciente sindicalización de los trabajadores, pero también por la fragmentación de los propietarios de los medios de producción. La vieja "oligarquía terrateniente" había perdido peso frente al surgimiento de una pujante clase industrial; sin embargo, ésta no había logrado plasmar un proyecto común, y muchas veces los intereses de los pequeños y medianos empresarios colisionaban con los de los grandes grupos industriales, los que, a su vez, reconocían importantes matices de acuerdo con su origen (grupos nacionales, norteamericanos o europeos). El relativo equilibrio de fuerzas y la ausencia de un proyecto común de largo plazo le imprimieron a la economía argentina un carácter errático, inestable y ciclotímico al que muchos le atribuyen la principal responsabilidad en el progresivo retraso económico de la Argentina frente a las grandes potencias, pero también frente a otros países que años antes se encontraban en igual o peor condición, como el Brasil, Australia, Canadá o Nueva Zelanda.

Al mismo tiempo, la teoría económica presentaba un panorama particularmente fértil en la elaboración y discusión de ideas. Tampoco podía encontrarse allí una doctrina indiscutible e indiscutida. Las corrientes derivadas del keynesianismo, con su interpretación del papel del Estado y de la demanda como motores del crecimiento, gozaban probablemente de un predicamento mayor que las demás. Pero incluso en su seno, no había un camino ideal aceptado por todos sus adeptos. La revalorización de la historia y de las condiciones particulares de ciertas regiones permitían la formulación de proyectos que diferían en matices más o menos profundos con los lineamientos generales esbozados por KEYNES. Para el caso de los países "en vías de desarrollo" comenzaban a ganar respetabilidad las ideas de PREBISCH y SINGER, encarnadas en un organismo dependiente de Naciones Unidas denominado Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la dirección del mismo PREBISCH.

Los trabajos de este último se alejaban de las ideas "ortodoxas" y se basaban en conceptos que había comenzado a desarrollar en los años '30 y '40, para cuestionar las condiciones estructurales del comercio entre los países "centrales" y "periféricos", terminología que apuntaba a distinguir a los países industrializados de los productores y exportadores de materias primas. PREBISCH resaltaba especialmente la desigual difusión internacional del progreso técnico y la distribución inequitativa de sus frutos.

Debido a la primera, la penetración del progreso técnico en la periferia era más lenta que lo requerido para la absorción de toda la fuerza de trabajo y el logro de un ritmo de avance tecnológico similar al de los países centrales. Pero, además, señalaba que la evolución de los precios no respondía a los parámetros de la teoría neoclásica, que suponía que con el avance tecnológico de la industria el precio relativo de sus bienes debería descender frente a las materias primas. Por el contrario, la realidad indicaba que la tendencia se comportaba de manera inversa, lo que producía un deterioro de los términos del intercambio, que, por un lado, impedía la distribución equitativa de los frutos del progreso técnico, y, por el otro, ampliaba la absorción del ingreso de la periferia por parte del centro.

De ese diagnóstico se desprendía un fuerte cuestionamiento al patrón de desarrollo hacia afuera, al estilo del modelo agroexportador, que debía reemplazarse por otro que tuviera como eje un proceso de industrialización, que permitiera, simultáneamente, incrementar el progreso técnico y la productividad del campo. Pero, dado que la relación centro-periferia debilitaba la acumulación de capital en ésta, tal proceso no podía dejarse al libre juego del mercado, y el Estado debía implementar una política explícita de desarrollo basada en los siguientes puntos centrales:

a) tecnificación del agro, para aumentar el volumen y la cantidad de exportaciones;
b) sustitución de importaciones, por medio de un moderado proteccionismo que no afectara excesivamente la competitividad;
c) recurrencia al capital extranjero, para compensar la falta de capital en la etapa inicial del desarrollo;
d) integración económica entre los países de la región, para buscar una complementación que elevara la productividad de las industrias por medio de economías de escala;
e) fomento a las exportaciones de productos terminados, para mejorar el perfil del sector externo y elevar la productividad;
f) presiones conjuntas con los demás países periféricos para corregir las trabas proteccionistas de las naciones industrializadas, una de las principales fuentes, según PREBISCH, del deterioro de los términos del intercambio (56).

Dentro del ala keynesiana o neokeynesiana, en la que podrían colocarse los aportes de PREBISCH, se cobijaban también ideas de corte populista y nacionalista, que tenían arraigo en diversos sectores del radicalismo y del peronismo e iban a marcar, sobre todo, el gobierno de ILLIA. Paradójicamente, no sería con exactitud la línea "cepalina" la que PREBISCH seguiría a través de su asesoramiento a la Revolución Libertadora, como veremos luego.

El pensamiento de corte más tradicional, encarnado en la teoría neoclásica, también mostraba un panorama poco homogéneo, aun cuando su base de corte liberal no fuese puesta en cuestión. Algunos, como PINEDO, a pesar de su experiencia intervencionista de los años '30, seguían abonando ideas muy emparentadas con las que habían servido de sustento al modelo agroexportador (57). Mientras tanto, una nueva corriente, que trataba de inspirarse en una interpretación libre del modelo de la economía social de mercado alemana, pretendía renovar el liberalismo más

(56) Los trabajos de PREBISCH, así como la literatura que analiza su obra, son particularmente extensos. Una lista de ambos y una síntesis de sus principales ideas pueden consultarse en ALBUQUERQUE LLORENS, FRANCISCO, *Raúl Prebisch*, Madrid, 1989.

(57) Cf. PINEDO, FEDERICO, *Trabajoso resurgimiento argentino*, Buenos Aires, 1968. AZARETTO, ROBERTO, *Federico Pinedo, político y economista*, Buenos Aires, 1998, págs. 234-254.

tradicional. Con diferencia de matices, podría citarse a ALSOGARAY y KRIEGER VASENA como sus principales exponentes. Todavía no había surgido entre estos grupos una corriente monetarista a la usanza de la Escuela de Chicago, que haría su irrupción pocos años después.

FERRER diferencia, a su vez, dentro de los enfoques liberales, una corriente ortodoxa, apoyada en concepciones prekeynesianas, que propugnaba una economía abierta, con bajos niveles de protección, dentro de los moldes de la economía primaria exportadora y vinculada a los intereses rurales tradicionales, y otra corriente neoliberal, que trascendía los límites del enfoque ortodoxo y estaba relacionada con las nuevas formaciones industriales ligadas al capital extranjero. Esta última procuraba vincular la economía nacional a las empresas transnacionales, favoreciendo su acceso al mercado argentino, en donde por su capacidad financiera y tecnológica tendrían claras ventajas sobre el capital nacional. Se creaba así una compleja trama de intereses locales conocida con el nombre de "capitalismo asociado". Esta segunda corriente no pretendía el desmantelamiento de la protección industrial, que también favorecía a esas empresas, y prestaba mayor atención al mercado interno. Para mantener una alta tasa de ganancias no favorecían una reducción del consumo, vía una caída de los salarios reales para liberar saldos exportables, como los "ortodoxos", sino sólo tratar que el incremento de los salarios reales fuese inferior al aumento de la productividad. Asimismo, defendía el rol del Estado como impulsor de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial (58).

En ese marco, también existían diferencias en la forma de plantear una cuestión central común a las corrientes liberales: el problema de la inflación. La vertiente más ortodoxa, como ALVARO ALSOGARAY, seguía considerando como causas directas e inmediatas únicamente a la emisión espuria de moneda, al uso indebido del crédito y a la utilización en esas mismas condiciones del crédito externo a corto plazo. "El efecto producido por dichas causas —decía ALSOGARAY— es el de aumentar los medios de pago en poder del público por encima del nivel de los bienes y servicios producidos que cuentan con demanda efectiva (...) Ese incremento de los medios de pago producido artificiosamente en esas condiciones aumenta la demanda global sin un correlativo aumento de la oferta global (...) En esto, y únicamente en esto, reside el fenómeno inflacionario" (59). Es decir que la inflación se debía con exclusividad a un fenómeno de demanda estimulada por la expansión monetaria.

Mientras tanto, la posición que FERRER denomina "neoliberal", sin apartarse por completo de la hipótesis que vincula la inflación a la emisión monetaria, interpre-

(58) FERRER, A. (1977), págs. 68 y 69.

(59) ALSOGARAY, ALVARO, "Moneda, inflación y estatismo", en PINEDO, FEDERICO, *La Argentina. Su posición y rango en el mundo*, Buenos Aires, 1971, pág. 59.

taba que ese modelo monocausal no bastaba para entender el comportamiento de los precios. Según el planteo neoliberal, la inflación también se debía a un problema de costos de producción y de expectativas, por lo que su combate no podía reducirse a una política monetaria más estricta, sino que demandaba un conjunto de políticas públicas dirigidas a fomentar la competencia, incrementar la eficiencia, mejorar el abastecimiento interno y modificar los hábitos de compra del público, además de establecer acuerdos con los principales grupos empresarios para romper con la inercia de expectativas inflacionarias. Esta interpretación tendrá su implementación con el plan económico de KRIEGER VASENA de 1967, que analizaremos detalladamente en el capítulo siguiente (60).

A pesar de su apariencia ortodoxa, dice DE PABLO, para KRIEGER la inflación en la Argentina se debería a dos causas: "la presión de los costos y las expectativas". Aunque diera la impresión de que se estaba atacando también la inflación por exceso de demanda, en verdad durante su ministerio KRIEGER no adoptaría ninguna medida para reducirla, sino que, por el contrario, la estimularía. Por otra parte, era partidario de un tipo de cambio fijo que redujera las expectativas de los agentes económicos. Los acuerdos de precios con las principales firmas del sector industrial y la determinación de los salarios nominales por decretos gubernamentales formaban parte de una estrategia que tendía a favorecer el desarrollo industrial y que incluía la intervención del Estado a través de la inversión pública y el estímulo a la inversión extranjera (61).

Como puede observarse, las diferencias de interpretación del fenómeno inflacionario derivaban en algunas divergencias con respecto al grado de intervención del Estado (más abarcativa en la concepción "neoliberal") y en el papel de los salarios (cuyos aumentos masivos llevaban, para los más ortodoxos, a excesos de demanda y subas de precios), mientras los "neoliberales" trataban de buscar un equilibrio entre las necesidades de demanda efectiva, la eficiencia con aumento de la escala de producción y la reducción de costos. Esas divergencias repercutían también sobre la orientación general de la producción y el comercio, que para los primeros se encontraba fundamentalmente en las exportaciones tradicionales, mientras que en la segunda interpretación jugaban un papel más significativo la demanda interna y las exportaciones no tradicionales. Por eso, si bien ambos compartían un herramental analítico básico y ciertos puntos de partida comunes, sus diferencias influían en proyectos de política económica distintos.

Por último, comenzaba a afirmarse una corriente desarrollista que tenía como referentes a FRONDIZI y FRIGERIO y sostenía en principio una amplia transformación de la estructura productiva como base para lograr el desarrollo económico del país,

(60) Una aproximación al planteo expuesto puede consultarse en Ministerio de Economía y Trabajo, *La Argentina construye. Programa económico para 1968*, Buenos Aires, 1968.

(61) DE PABLO, JUAN CARLOS, "Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: la experiencia de la Argentina durante 1967-70", en *Desarrollo Económico*, Nº 57, abril-junio de 1975, págs. 67-70.

a partir de un herramental analítico que tenía una fuerte impronta marxista en su lenguaje. Pero aunque no se proclamaba liberal tampoco pretendía apartarse de los moldes del sistema capitalista y proponía, en cambio, una mayor apertura de la economía argentina, con el objeto, sobre todo, de atraer capitales extranjeros y resolver el problema del estrangulamiento de la balanza de pagos sustituyendo importaciones clave, como los combustibles, y desarrollando industrias de base.

De esta pléyade de intereses económicos y aproximaciones teóricas emergería una serie de proyectos que se impondrían brevemente en el lapso de los doce años siguientes y sucumbirían ante la persistente inestabilidad política que azotaría a la Argentina de esa época. Con todo, la industria marcaría el compás del crecimiento, aunque pagando un alto precio por la falta de un proyecto firme y continuo en el largo plazo. Dichos proyectos se corresponden (con algunas interrupciones) con los cuatro gobiernos del período bajo análisis: la Revolución Libertadora (1955-1958); el Desarrollismo (1958-1962); el gobierno de GUIDO (1962-1963) y el Radicalismo (1963-1966). Analicemos estos cuatro subperíodos en detalle.

5.6.2. La política económica de la Revolución Libertadora (1955 - 1958)

Poco tiempo antes de su derrocamiento, PERON había intentado contar con el asesoramiento económico de RAUL PREBISCH, por entonces funcionario de la CEPAL, quien declinó aceptar el ofrecimiento. Las nuevas autoridades requirieron de nuevo su colaboración, logrando ahora una respuesta afirmativa. Paradójicamente, PREBISCH, que contó con el asesoramiento de diversos economistas del *establishment* liberal de la época, elaboró tres informes sucesivos, presentados entre 1955 y 1956 y titulados *Informe preliminar acerca de la situación económica*, *Moneda sana o inflación incontenible* y *Plan de restablecimiento económico*, respectivamente, muchas de cuyas ideas se contradecían con su prédica cepalina (62).

En el primer informe se trazaba un descarnado cuadro de situación de la economía argentina, que ponía de manifiesto la profunda antipatía de PREBISCH por el régimen peronista, a pesar de su propósito inicial de imparcialidad. De allí surgían las múltiples contradicciones enmarcadas en un diagnóstico muy pesimista. Sostenía PREBISCH que "la Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico, más que aquella que el presidente AVELLANEDA hubo de conjurar *ahorrando sobre el hambre y la sed* y más que la del '90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial". Para sustentar tal afirmación, no dudaba en recurrir a datos controvertidos, como afirmar que entre 1945 y 1955 el producto por habitante había crecido sólo un 3,5 %, aunque en trabajos posteriores de la CEPAL, organismo que él mismo dirigía, como *El desarrollo económico de la Argentina*, de 1958, el producto per cápita del período en cuestión reflejaba una tasa de crecimiento del 14,6 %.

(62) PREBISCH, RAUL, *Informes económicos*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1955-1956.

Prebisch señalaba que "están seriamente comprometidos los factores dinámicos de la economía (argentina)", para puntualizar poco más adelante, de manera contradictoria, que "el país tiene una bien probada potencialidad económica". El autor se alarmaba por la abultada deuda externa existente, para criticar luego la repatriación de deuda y capital hecha con las divisas acumuladas durante la guerra.

En ese marco, apuntaba también a problemas reales, como la precaria situación de divisas, las dificultades del comercio exterior, la necesidad de inversión en sectores clave como el del petróleo, las frágiles bases del sector industrial o el bajo crecimiento de la productividad. A pesar de que en muchos temas se exagerara la magnitud de los problemas, era evidente que éstos existían. Lo que no resultaba tan obvio era la supuesta pasividad del gobierno precedente, aun cuando pudieran achacársele errores de enfoque o de eficacia en las medidas adoptadas.

Especial atención recibía el fenómeno inflacionario, evaluado como una de las herencias más pesadas que dejaba el peronismo. La inflación era atribuida a dos factores: la creación excesiva de medios de pago, es decir, la emisión monetaria, y los aumentos masivos de precios y salarios. Sobre este punto ha habido un amplio debate que todavía no está cerrado; aun así, es posible extraer algunas conclusiones. En primer lugar, la inflación desatada a partir de 1948 había sido controlada ya en 1952. De hecho, como señalan Gerchunoff y Llach, sólo cuatro décadas más tarde se encontraría otra vez un trienio con una inflación promedio menor al 10 % (63).

En segundo lugar, el impacto de la expansión monetaria y de los aumentos de salarios se encontraba notoriamente sobreestimado. Prescindiendo de los movimientos de la demanda de dinero, podría considerarse que la emisión debería acompañar al crecimiento de la producción. Cuanto más se aleja la primera de la segunda, mayor resulta la tensión sobre el nivel de precios. Ahora bien, como hemos visto, Prebisch subestimaba el crecimiento del producto durante la década previa y, por lo tanto, sobreestimaba el aumento de la masa monetaria en relación con la producción. De la misma forma, subestimaba el incremento de la productividad y de la cantidad de bienes a distribuir. De allí que la presión de los salarios sobre los precios resultase magnificada con respecto a la realidad. Algunos autores la llaman "una crisis apócrifa" (64).

Por último, resultaba cuestionable atribuir las causas principales de la inflación argentina únicamente a esos factores. Cierto es que la emisión sin sustento productivo genera inflación o que la puja distributiva entre capitalistas y trabajadores actúa sobre la evolución de los precios. Pero el control de estos factores no garantiza por sí solo una verdadera estabilidad. Las causas de la inflación debían buscarse también en la estructura productiva. La baja tasa relativa de renovación de los bienes de capital y su progresiva obsolescencia, el agotamiento de los recursos naturales, el deterioro de los términos del intercambio, las acciones de los monopolios y la existencia de un vasto sector estatal improductivo daban origen a una inflación estructural que se manifestaba ora como inflación de demanda, ora como inflación de costos, pero que ponía en evidencia el carácter subdesarrollado de la economía local.

(63) Cf. Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998).

(64) Brailovsky, A. E. (1982), pág. 154.

No era esta última la concepción que exponía Prebisch en su informe, y, por lo tanto, no proponía combatir la inflación simultáneamente con el lanzamiento de un plan de desarrollo económico. Por el contrario, tanto el *Informe Preliminar* como los dos informes siguientes mostraban una clara disociación del corto y del largo plazo, con propuestas diferentes para cada uno de ellos. Si bien en el largo plazo se ponía como norte profundizar el proceso de sustitución de importaciones, extendiéndolo hacia nuevos sectores aún no desarrollados, se condicionaba esta dirección al logro de la estabilidad de precios y la superación de los desequilibrios del sector externo en el corto plazo, tarea específica del gobierno de la Revolución Libertadora. Para ello, debía alcanzarse una *moneda sana* con un severo control en la evolución de la cantidad de dinero, la reducción del empleo en el sector público, una mayor racionalidad en las empresas del Estado y, en términos más generales, una disminución del gasto público.

La eliminación de los desequilibrios en las cuentas externas, por su parte, requería una agresiva política exportadora. Dado que las exportaciones seguían concentradas en torno a los productos agropecuarios, se suponía que hacia allí deberían apuntar los esfuerzos. Por eso, se proponía una fuerte devaluación que recompusiera la rentabilidad de dicho sector, y se daba prelación a las importaciones de bienes de capital que requería la producción agropecuaria.

Implícitamente, el plan apuntaba a una redistribución del ingreso inversa a la del peronismo, privilegiando las transferencias de la ciudad al campo y del trabajo al capital. La expectativa de equilibrar el comercio exterior en el corto plazo por un simple cambio de precios relativos que favoreciera al agro hacía tabla rasa con los problemas estructurales que originaban su estancamiento, pero las medidas propuestas para lograrlo tenían un fuerte carácter recesivo, que contraería las importaciones. Por otra parte, transformaba en contradictorios los objetivos de corto y largo plazo; las medidas "urgentes" de estabilidad implicaban una reducción de la rentabilidad en el sector industrial, una contracción de la demanda interna, un encarecimiento de los insumos y bienes de capital importados y una mayor dificultad de acceso al crédito. La determinación de recurrir al capital extranjero resultaba en este contexto un mero paliativo con pocas chances de éxito.

Sobre la base de las propuestas de Prebisch fue delineándose la política económica de la Revolución, que apuntaba precisamente a cumplir con la primera fase de ataque a los desequilibrios de la coyuntura. Si bien tenía un lejano horizonte industrialista, las medidas apuntaron en concreto a estimular la producción agropecuaria, con el objetivo de equilibrar las cuentas externas, tratando de apartarse lo menos posible de la ortodoxia. Por eso, en el fondo, significaba una regresión hacia formas mucho más acordes con el pasado, que no internalizaban los cambios económicos y sociales ocurridos en las dos décadas anteriores.

Para poner en marcha el programa se procedió a practicar una fuerte devaluación, que llevó al dólar de $ 5, $ 7,50 y $ 15 (recuérdese que existía un régimen de tipos de cambio múltiples) a un tipo de cambio único oficial de $ 18 (65). Paralelamente, se volvió a instaurar un mercado libre, en el que el dólar llegó a cotizarse cerca de los $ 36, estableciéndose una lista de artículos cuya importación podía realizarse por medio del mercado oficial. Se introducía también un arancel compensatorio para algunos productos, así como retenciones para determinadas exportaciones. La devaluación se acompañó de una liberalización del sector externo con la liquidación del IAPI (Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio), la eliminación de los controles de cambios y de las limitaciones existentes a la entrada de capitales extranjeros.

La apertura hacia el comercio internacional y la búsqueda de mayor participación en los mercados de capitales llevaron a que, conforme a lo establecido en el dto. 15.970 del 30 de agosto de 1956, la Argentina firmara los acuerdos de Bretton Woods, incorporándose así a los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Se estableció allí que la cuota que debía aportar la Argentina sería de 150 millones de dólares (similar a la del Brasil), de los cuales un 25 % sería en oro y el resto en pesos moneda nacional (66).

Complementariamente, el 2 de julio de 1956, la Argentina acordó con once países europeos reemplazar los convenios bilaterales por un sistema multilateral de pagos, que constituyeron el llamado "Club de París". Con esto, nuestro país podía pagar sus déficit comerciales con alguna de esas naciones en moneda de otra de ellas, con la cual tuviese superávit. Además, se consolidaban y refinanciaban las deudas que la Argentina mantenía con ellas (incluyendo al Japón, aunque no participara del Club), que en ese momento alcanzaban los 450 millones de dólares. La Argentina se comprometía a efectuar el pago de esas deudas en el transcurso de una década, en cuotas anuales, que se fijaban en 50 millones de dólares para los dos primeros años, 55 millones para los dos siguientes, 60 millones los cuatro posteriores y el saldo se cancelaría repartido entre los dos años restantes. Las deudas, incluyendo los intereses, se discriminaban del siguiente modo: Alemania, 158,5 millones; Italia, 133,5; Gran Bretaña, 75,2; Japón, 76,2; Francia, 34 y Holanda, 23 millones. Se firmó además un convenio con el Fondo Monetario Internacional que abrió la posibilidad para un crédito *Stand By* de 75 millones de dólares en 1957 (67).

De esta época es también la creación del "Régimen del paralelo 42", que, con la supuesta intención de promover la actividad de la región patagónica, suprimía el pago de derechos aduaneros a las importaciones que ingresaran por puertos situados al sur de dicho paralelo. En realidad, este régimen constituía una manera encubierta de quitar protección al sector industrial, y, de hecho, entraron por esa vía numerosos productos que desplazaban del mercado a la producción local (68).

(65) Cf. Kandel, Pablo, *Claves de la economía argentina, 1819-1983*, Buenos Aires, 1983, pág. 162.

(66) Cf. Lorenzutti, J. (1996).

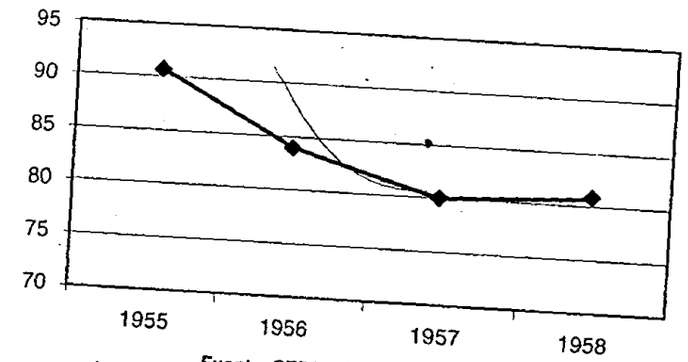
(67) Mallon, R. y Sourrouille, J. (1976), pág. 73.

(68) Odena, I. (1984), pág. 39.

En el sector monetario, se practicó una profunda reestructuración de la banca. Los depósitos se desestatizaron, mientras se decretó la autarquía del Banco Central, cuyas autoridades durarían siete años en el cargo y debían seguir los lineamientos generales de política económica del Poder Ejecutivo, aunque se buscaba apartar su acción de las presiones políticas. Los lineamientos monetarios del gobierno apuntaban a detener la expansión monetaria, a partir de una reducción del gasto público. De esa manera se lograría la estabilización.

Los precios se liberaron, mientras trataba de mantenerse el control del crecimiento de los salarios. Las dificultades en este terreno llevaron luego a la sanción del dto. ley 2.740/56, que establecía un rígido control de precios y, curiosamente, llevaba la firma de uno de los más acérrimos defensores del liberalismo vernáculo, el entonces ministro de Industria, Alvaro Alsogaray. La implementación de controles de precios, y más tarde de salarios, indicaba que el programa no seguía un derrotero extraordinariamente venturoso. A poco de andar, comenzaron a encenderse luces rojas en los sectores considerados prioritarios, es decir, en la balanza de pagos y en el control de la inflación.

La política cambiaria había sido encarada en la creencia de que la oferta y la demanda de divisas alcanzarían en breve plazo su punto de equilibrio con un creciente nivel de actividad económica. Por el lado de la oferta, las autoridades económicas pensaron que la producción agrícola aumentaría incentivada ante precios más ventajosos. Pero los precios internacionales de las exportaciones tradicionales argentinas estaban en una franca tendencia declinante, que se vio agravada por una política de precios internos que inducía a los productores agropecuarios a sustituir los campos de pastoreo por sembrados y a malvender la carne vacuna en el ya saturado mercado británico. Complicando aún más el panorama, los términos del intercambio (relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones) se redujeron casi un 10 % entre 1955 y 1957, mejorando ligeramente a partir de 1958.



Fuente: CEPAL, *Informes anuales*.

Gráfico 5,2. Términos del intercambio (1963=100).

A pesar del mayor volumen de las exportaciones, el valor en dólares de éstas aumentó sólo un 7 % entre 1955 y 1958, con el agravante de producir una liquidación de vientres que comprometió la evolución futura de los planteles ganaderos y de las exportaciones de carne. El impacto de las medidas de estímulo a la producción agrícola, al no operar sobre las causas del estancamiento, tampoco arrojaba resultados positivos. El PBI del sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca mostró una paulatina contracción, pasando de 8.829,1 millones de pesos en 1955 a 8.749,4 millones en 1958 (69).

Además, las entradas de capital extranjero fueron de escaso monto después de la ayuda especial recibida en 1956, debido a la cautelosa política adoptada con respecto a la inversión privada. A ello contribuyeron la cancelación de las negociaciones con la California Argentina de Petróleo y el largo tiempo requerido para negociar nuevos préstamos extranjeros.

Al eliminarse el control de importaciones se incrementó notoriamente la demanda de divisas, reprimida durante varios años. De este modo, la importación de automotores registró un alto crecimiento, dado que se permitió pagarlos al tipo de cambio libre, aunque con recargos variables según la clase de vehículo. Entre 1955 y 1957, el volumen de la importación de automóviles se duplicó, el de repuestos para automotores aumentó más de tres veces, y el de chasis para camiones de carga y ómnibus subió ocho veces. Para contrarrestar las voluminosas importaciones se intentó aplicar tipos de cambio más altos a una serie de bienes junto a depósitos previos a la importación. Pero el balance comercial continuó deteriorándose, hasta que finalmente, en 1958, las restricciones cuantitativas fueron reimplantadas. Sin embargo, el rubro que más presionaba sobre las compras externas seguía siendo el de los combustibles, que saltó de los 203 millones de dólares en 1955 a 317 millones en 1957 (de los cuales 272 millones correspondían al petróleo), cifra que representaba casi el 25 % de las importaciones totales del país. Nuevamente, en lugar de atacar las causas, el gobierno trataba de mitigar los efectos; las medidas para controlar el problema fueron la imposición de racionamiento de combustibles con cortes en el suministro de energía eléctrica en las grandes ciudades.

En el ámbito interno, el gobierno intentó promover la expansión económica con estabilidad, pero debió ceder frente a la lucha por la distribución del ingreso. En su informe, Prebisch había considerado que el efecto inicial de la devaluación sobre el nivel de los precios internos sólo alcanzaría al 10 %. Sobre la base de esta estimación, a fines de 1955 se otorgó un ajuste general de salarios por ese monto, pero en los meses posteriores se hizo evidente que el empresariado en general juzgaba que los precios y sus márgenes de ganancia también requerían ajustes. Cuando el aumento de los precios excedió el 10 % concedido al sector asalariado, las dificultades en el ámbito laboral comenzaron a multiplicarse a tal punto que la economía quedó en parte paralizada por las huelgas iniciadas en setiembre de 1956. Finalmente, se

(69) Cf. Odena, Isidro (1984); y Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). Las cifras están expresadas en moneda constante a precios de 1970, fuente: BAC (1982).

concedió otro ajuste general de salarios, que promedió el 40 % por encima del nivel de marzo de 1954, con efecto retroactivo a marzo de 1956. De esta manera, quedaba restaurado en la práctica el sistema impuesto por el gobierno peronista de otorgar aumentos generales de salarios cada dos años, en el mes mencionado.

El error de cálculo con respecto al impacto de la devaluación sobre los precios, la reapertura de la puja en la distribución del ingreso y la imposibilidad de controlar eficazmente el gasto público y la expansión monetaria empujaron de manera progresiva la tasa de inflación hacia arriba.

Año	Tasa de inflación (%)	Cantidad de dinero en millones de m$n	Variación de la cantidad de dinero (%)	Salario real (1960=100)	Variación del salario real (%)
1955	12,3	93.312,1	18,5	122,2	-8,5
1956	13,4	111.545,5	19,5	147,8	20,9
1957	24,7	111.978,2	0,4	121,4	-17,9
1958	22,5	180.825,2	61,5	135,9	11,9

Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC, *Informes varios* y BCRA (1962).

Cuadro 5,6. Precios, salarios y dinero.

Por eso, en setiembre de 1957, bajo la conducción económica de Krieger Vasena, se impulsó una política mucho más ortodoxa, decretándose el congelamiento de los salarios hasta marzo del año siguiente, al tiempo que la política monetaria se hizo restrictiva, disminuyendo sensiblemente la expansión del circulante y reduciendo la cantidad de moneda en relación con la evolución de los precios. Así, mientras la inflación de 1957 trepó al 24,7 %, la masa monetaria sólo creció un 0,4 % y los salarios reales se redujeron el 17,9 %.

Además, la intención de equilibrar el presupuesto fiscal recortando los aumentos de gastos para evitar el incremento de los impuestos reforzó la tendencia declinante en la inversión pública, que pasó del 5 % del producto bruto interno en 1953 a sólo el 3,4 % en 1957. Esta situación hizo fracasar la política oficial que pretendía promover el crecimiento con estabilidad y contribuyó a que gran parte del espectro político retirara su apoyo al régimen.

Año	PBI	Tasa de crec. (%)
1955	8.747	7,1
1956	8.990	2,8
1957	9.456	5,1
1958	10.033	6,1

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5,7. Producto bruto interno (precios de mercado, en millones de pesos de 1960).

La política económica aplicada durante este período produjo una retracción relativa del consumo, con tasas anuales que, aunque mayores que en la etapa de crisis de mediados de los '50, fueron más reducidas que las de los primeros años de los gobiernos peronistas y que las que caracterizarían la década del '60, a excepción de la recesión de 1962-1963. Las exportaciones crecieron entre 1955 y 1957 un 5 % a pesar de los esfuerzos que el gobierno había realizado en esta materia (la relación entre las exportaciones y el PBI se mantuvo prácticamente constante o se contrajo muy poco), mientras que las importaciones aumentaron un 11,8 %, hecho que agravó el déficit comercial y redujo las reservas de oro y divisas muy por debajo de las deudas con el exterior que vencían en 1958, colocando al país al borde de la cesación de pagos.

Año	Importaciones	Exportaciones	Saldo	Relación Export./PBI
1954	834,9	866,8	31,9	10,9
1955	1.003,7	780,7	-223,0	8,9
1956	897,6	895,5	-2,1	10,0
1957	1.001,4	945,7	-55,7	10,0
1958	1.044,7	974,4	-70,3	9,7

Fuente: BCRA (1975).

Cuadro 5,8. Balanza comercial (en millones de pesos de 1960).

De allí que, si las metas eran reducir la inflación y el problema de balance de pagos heredados del "caótico" peronismo, los resultados mostraban que el "orden" liberal conducía a un agravamiento notable de la situación económica. Esto no podía sorprender, desde el momento en que los cañones apuntaban a morigerar las manifestaciones de la crisis y no a remover las deficiencias estructurales que bloqueaban el avance del desarrollo económico.

5,6,3. El desarrollismo

Mientras el gobierno revolucionario se debatía entre la crisis económica y la crisis política, la división del radicalismo permitió que uno de sus dos sectores revisara a fondo sus bases doctrinarias y su programa político-económico. En torno al candidato de la UCRI, Arturo Frondizi, se aglutinó un grupo de colaboradores de distintas extracciones políticas. Los más destacados eran Marcos Merchensky y Bruno Strobino, provenientes del socialismo; Juan José Real, del Partido Comunista; Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz, de FORJA; Isidro Odena y Ramón Prieto, del peronismo; Mariano Montemayor, Arnaldo Musich, Oscar Camilión y Carlos Florit, del nacionalismo católico, entre otros, muchos de los cuales colaboraban en la revista *Qué*, dirigida por un empresario que había militado en una agrupación de corte izquierdista denominada *Insurrexit*, Rogelio Frigerio.

En febrero de 1956, Frondizi y Frigerio tuvieron un primer encuentro en la casa de Delia Machinandiarena de Jaramillo, dando inicio a una relación política y personal que se mantuvo a lo largo de más de tres décadas. Allí se convino que Frondizi alinearía sus fuerzas de modo de romper la antinomia peronismo-antiperonismo, mientras Frigerio ubicaría a *Qué* en apoyo de esa posición y, a la vez, él y su equipo elaborarían materiales y criterios políticos y técnicos para la lucha electoral y el eventual acceso al poder (70).

El grupo comenzó a avanzar en un diagnóstico (y en un consecuente programa de acción) que caracterizaba a la Argentina como un país subdesarrollado y desintegrado al que, por ende, había que desarrollar e integrar. De allí recibió la denominación de "desarrollista". El subdesarrollo era caracterizado como la incapacidad de lograr la expansión autosostenida de las fuerzas productivas con un ritmo suficiente como para cerrar la brecha que existía frente a los países considerados desarrollados. Las estructuras económicas del país no permitían una alta tasa de acumulación de capital, que se agravaba por el constante deterioro de los términos del intercambio (DTI), originado en el bajo valor agregado de las exportaciones frente a importaciones con un valor agregado creciente y por el manejo discrecional de los precios por parte de los monopolios. De esta forma, el DTI implicaba una transferencia de valor creado internamente hacia el exterior, debilitando la acumulación interna y mientras se fortalecía la acumulación en el exterior. Por eso, no puede entenderse el subdesarrollo sino en conjunto con el desarrollo, de manera que ambos constituyen dos polos antitéticos de una misma unidad que, según el desarrollismo, se transforma en la contradicción esencial de nuestro tiempo.

La creciente transferencia de valor por medio del DTI era signada como la causa de la inflación y del persistente déficit comercial que afectaban a la Argentina, y no podían ser derrotados, entonces, sino por medio de una política de desarrollo. De esa forma se descalificaba a aquellos programas que proponían estabilizar primero para iniciar luego una política de crecimiento. Al no atacar sus causas, la estabilización sería imposible de lograr y el crecimiento se pospondría de manera indefinida. Simultáneamente, se negaba una caracterización cuantitativa del subdesarrollo, en términos de pobreza, marginalidad o profundas diferencias entre las regiones de una misma nación. Si bien éstas se encontraban presentes en la mayoría de los países subdesarrollados (aunque se remarcaba la existencia de notorias excepciones), también eran manifestaciones de un fenómeno cualitativo subyacente.

Para el desarrollismo, el crecimiento industrial de las últimas décadas había contribuido a agravar el problema. Dado que su epicentro se encontraba en las industrias livianas, remarcaba la necesidad de importar bienes de capital, insumos intermedios y combustibles. Si bien la industrialización era vista como la solución del problema del subdesarrollo, e, incluso, del estancamiento agrícola, originado en la baja disponibilidad de bienes de capital y de agroquímicos que el país no

(70) Cf. Odena, I. (1984).

producía, aquélla debía tomar el camino inverso al seguido hasta entonces, comenzando por erigir las industrias básicas: acero, petroquímica, metalmecánica, automotriz, máquinas herramienta y generación de energía.

Este planteo llevaba a tres conceptos fundamentales del programa de política económica. El primero se nutría de una crítica frontal del liberalismo económico como camino para el desarrollo. Si la debilidad del proceso de acumulación devenía de la propia estructura y se amplificaba con las características morfológicas del comercio exterior, una política liberal podría contribuir a mejorar la eficiencia, pero mantenía los mecanismos que bloqueaban la acumulación. Por eso, el Estado debía intervenir de manera firme, basado en el principio de eficacia, fijando las prioridades en relación con los sectores a desarrollar y estableciendo un conjunto de estímulos, tales como una fuerte protección arancelaria, un régimen de promoción industrial que combinara una política tributaria favorable con el aporte crediticio necesario y el estímulo a la generación de tecnologías aplicadas, incentivando el incremento de la inversión e, incluso, involucrándose directamente en aquellos campos en los que el sector privado no pudiese ofrecer una respuesta totalmente satisfactoria. La intervención del Estado no implicaba, en contraposición al pasado, un manejo arbitrario de variables tales como precios, salarios o tipo de cambio. Un control de precios, por caso, podía detener la tasa de inflación, pero, al no atacarla en sus causas, sólo conducía a que los problemas se manifestaran de otra forma, por ejemplo con desabastecimiento y aparición de "mercados negros".

El segundo concepto era la necesidad de imprimirle al programa de desarrollo un ritmo acelerado. Dado que, con el paso del tiempo, la brecha con los países desarrollados tendía a crecer y a agravar las dificultades estructurales, frenando paulatinamente la acumulación, incrementando la pobreza y ampliando las diferencias regionales, se debía forzar todo lo posible el ritmo de concreción de los resultados del plan de desarrollo.

En tercer lugar, la aplicación de una política de desarrollo a "marcha forzada" podía realizarse de dos maneras: potenciando la acumulación de las empresas locales con una drástica redistribución regresiva del ingreso o recurriendo masivamente al capital extranjero. La primera solución, en principio, entrañaba serios problemas. Ante todo, puesto que el subdesarrollo devenía de la baja acumulación y de las dificultades en la generación local de tecnología, tal política resultaba insuficiente, e incluso la contracción del consumo podía desencadenar rápidamente una crisis de sobreproducción. Además, la disminución sustancial del nivel de vida causada por una redistribución del ingreso generaría tensiones sociales graves, de manera que la política de desarrollo sólo podría ser ejecutada con una fuerte represión que ponía en peligro el sistema democrático. Por eso, la opción de recurrir al capital extranjero se vislumbraba como la mejor para sostener el ritmo deseado de expansión de las fuerzas productivas en un marco de paz social y legalidad. En este sentido, diferenciando el nacionalismo de fines del nacionalismo de medios, el desarrollismo planteó la función liberadora del capital extranjero cuando éste era aplicado a los sectores prioritarios para el desarrollo, así como la necesidad de restringirlo cuando se orientaba hacia los sectores que reforzaban las estructuras subdesarrolladas. Por supuesto, esto no implicaba

sostener que los capitales nacionales no tuvieran espacio en la estrategia trazada. La oposición no era "capitales extranjeros *versus* capitales nacionales", sino "capitales transformadores de la estructura productiva *versus* capitales que conservaran la condición de subdesarrollo". En los hechos, como veremos, las dos alternativas planteadas al inicio no resultaban excluyentes por completo (71).

Sin abandonar explícitamente el programa "nacionalista de medios" de la declaración de Avellaneda que, bajo inspiración de MOISES LEBENSOHN, servía de plataforma del radicalismo desde 1945, la UCRI decidió adoptar como nueva plataforma los discursos que FRONDIZI pronunciara durante la campaña electoral, en los que comenzó a desgranarse la doctrina desarrollista. En dichos discursos ya se perfilaba un profundo cambio con respecto a las posiciones con las que había cuestionado al peronismo, en especial luego de 1952.

El triunfo electoral de febrero de 1958 y la asunción de FRONDIZI como presidente de la República el 1º de mayo del mismo año fueron la oportunidad de poner en marcha el plan trazado. Sin embargo, al iniciar el gobierno, FRONDIZI no sólo encontraba una economía con graves problemas estructurales, sino también con una coyuntura complicada. El comercio exterior había arrojado un cuantioso déficit; las reservas del BCRA se habían reducido a 110 millones y se encontraban comprometidas para la cancelación de los próximos vencimientos de créditos externos. Ese panorama presagiaba una virtual cesación de pagos a corto plazo y serias dificultades para importar, que se complicaban con la disminución del stock de ganado de 47 a 44 millones de cabezas. La inflación se había reavivado, complicada por un déficit fiscal creciente; se estimaba que sólo el 54 % de los gastos planeados tenía su financiación asegurada, en el marco de controles de precios y salarios que encubrían una inflación larvada, que tarde o temprano se manifestaría de alguna manera.

FRONDIZI reconocía estos condicionamientos en su mensaje inaugural, pero remarcaba que era "aumentando la producción como habremos de lograr el equilibrio y obtener una moneda de valor relativamente estable", y sostenía que el crédito sólo debería ser empleado para la financiación de inversiones reproductivas "o de aquellas obras que han de beneficiar por igual a las próximas generaciones y que, en consecuencia, justifican la transferencia de la carga...". En cuanto al balance de pagos, la única solución efectiva a corto plazo consistía en limitar las importaciones a lo imprescindible, mientras que la necesidad de ahorrar divisas aconsejaba "disminuir la importación de combustibles, mediante el máximo de aprovechamiento de la producción nacional y la racionalización del consumo interno".

(71) El desarrollismo ha puesto singular énfasis en el desarrollo de su doctrina, plasmada en una amplia literatura. Las obras principales, de las que hemos extraído la caracterización, son FRIGERIO, ROGELIO, *Las condiciones de la victoria*, Buenos Aires, 1959; FRIGERIO, ROGELIO, *Estatuto del subdesarrollo*, Buenos Aires, 1983 y FRONDIZI, ARTURO, *El movimiento nacional*, Buenos Aires, 1975. Para una crítica del desarrollismo ver, Varios autores, *Proceso al desarrollismo*, Buenos Aires, 1974; GASTIAZORO, EUGENIO, *Crítica del desarrollismo*, Buenos Aires, 1970.

El mensaje presidencial apuntaba a los aspectos productivos de largo plazo: "La política fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria —decía— deberá servir de estímulo a la producción útil a la colectividad, alentando a quien crea riqueza y desalentando al especulador y al ocioso que participa de aquélla sin contribuir a su formación". Proponía así revisar el sistema impositivo y encauzar el ahorro nacional hacia la inversión productiva. Se detallaban también las prioridades para el sector industrial, con especial énfasis en el petróleo, en primer lugar, y la siderurgia, en el segundo (72).

Los primeros movimientos del gobierno apuntaron a resolver algunos problemas sociales, mientras se buscaba cerrar una serie de acuerdos para avanzar sobre las cuestiones más acuciantes referentes al aparato productivo. Así, se dictó la Ley de Asociaciones Profesionales, que reconocía sólo al mayor gremio de cada rama de actividad, se le devolvió la personería jurídica a la CGE, se sancionó el Estatuto del Docente, que regulaba la misión y los derechos de los docentes, y se decretó un aumento de emergencia de los salarios del 60 %, aunque éste no era igual para todas las categorías de asalariados porque absorbía los incrementos otorgados en los años previos. Es que los aumentos salariales concedidos por la Revolución Libertadora habían favorecido fundamentalmente a las categorías más altas de los trabajadores, provocando una redistribución regresiva del ingreso de los mismos. Sin embargo, el foco de atención del gobierno apuntaba hacia los dos ejes productivos señalados como prioritarios, que fueron denominados respectivamente "la batalla del petróleo" y la "batalla del acero".

De acuerdo con la concepción teórica del desarrollismo, la industria clave por excelencia era la siderurgia. Sin embargo, la situación de la Argentina exigía apartarse de ese camino ideal, ya que el déficit energético condicionaba cualquier estrategia que no lo tomara en cuenta. Hacia 1957, el sector energético reposaba fundamentalmente en la combustión de derivados del petróleo, mineral del que se consumían por año casi 14 millones de m³ y se extraían localmente menos de 4 millones. La importación de petróleo representaba entre un 20 y un 25 % de las compras externas totales, insumiendo unos 350 millones de dólares, cifra que superaba el déficit comercial total del país. Por otra parte, cualquier esfuerzo de crecimiento económico suponía incrementar el consumo de energía lo que elevaba la demanda de importaciones y complicaba todavía más el ya problemático balance de las cuentas externas. De allí que el gobierno se fijó como meta principal lograr el autoabastecimiento petrolero; éste parecía una condición *sine qua non* para el desarrollo económico argentino, que, además, podía activar un conjunto de economías regionales que en ese momento se encontraban en una posición particularmente atrasada y contaban con importantes reservas de hidrocarburos, como la Patagonia y el Noroeste. La importancia del petróleo

Autoabastecimiento del Petróleo

(72) *Clarín*, 2 de mayo de 1958.

quedaba graficada con una metáfora de HORACIO GIBERTI: "Si la industria es el motor del avión, su combustible es la energía, y precisamente por falta de petróleo el avión de la economía argentina no alcanzó a despegar" (73).

Sin embargo, avanzar en la extracción local de petróleo no parecía una tarea fácil. El país no disponía de los recursos y los equipos suficientes como para incrementar sustancialmente la producción en el corto plazo. De hecho, en el medio siglo anterior, el crecimiento de su producción había sido menor al aumento del consumo, de manera que la brecha a cubrir con importaciones se había incrementado tanto cuantitativamente como en porcentaje del consumo. Existían además fuertes intereses ligados a la importación que se verían afectados; en primera línea se encontraban los grandes oligopolios, para quienes resultaba mucho más rentable la extracción en pozos del Medio Oriente (con un rendimiento diario varias veces superior que los argentinos) y su posterior comercialización a diversos países consumidores.

La falta de recursos podía superarse recurriendo al capital extranjero. Pero allí también se enfrentaba FRONDIZI a una situación conflictiva. Siendo líder de la oposición al peronismo, en 1954 había atacado duramente el contrato que PERON pretendía firmar con la Standard Oil, explayando sus ideas en el extenso libro *Petróleo y política*, en el que impugnaba recurrir al capital extranjero para la explotación de hidrocarburos. Sin embargo, ya durante la campaña electoral comenzó a modificar su punto de vista, hasta proclamar que sin la ayuda de inversiones foráneas sería imposible resolver el problema petrolero, posición que le granjeó la antipatía de amplios sectores de la izquierda y de la derecha nacionalista, así como el alejamiento de numerosos adeptos. A pesar de esto último, FRONDIZI mantuvo su posición y encargó al secretario de Relaciones Económico-Sociales, ROGELIO FRIGERIO, y al delegado presidencial en YPF, ARTURO SABATO, el diseño de una política petrolera en la que los capitales privados tuvieran participación destacada.

La llamada "batalla del petróleo" comenzó con la nacionalización de las reservas de hidrocarburos (punto considerado esencial para que las acciones posteriores no desvirtuaran los objetivos trazados, ya que la nueva ley impedía a las empresas decidir el destino final del crudo) y la renegociación de los contratos de importación firmados por la Revolución Libertadora, logrando una rebaja de 5 dólares por metro cúbico de parte de la British Petroleum. También se firmó un convenio con Colombia para el intercambio de petróleo por productos argentinos, de manera que no afectara la balanza comercial. Simultáneamente, se decidió que YPF sería el órgano ejecutor de la política petrolera, reestructurándolo y dotándolo de mayores recursos. En ese momento, FRIGERIO emprendió una gira por el exterior con el objetivo de atraer capitales que invirtieran en la extracción de petróleo en la Argentina, con la limitación de que el producto sería entregado en su totalidad

(73) GIBERTI, HORACIO, "Situación actual de la economía argentina", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, vol. VII, Nº1, Buenos Aires, 1962, pág. 19.

a YPF y que las empresas cobrarían su trabajo en dinero y no en petróleo. En pocos meses se firmaron diversos contratos directos con empresas que prontamente comenzaron a invertir y extraer petróleo en las áreas asignadas. En esta etapa, los tres contratos más importantes se concretaron con las compañías Pan American, Banca Loeb y Tennessee. Más adelante se firmaron nuevos contratos complementarios asignados por medio de llamados a licitación, como el abierto en febrero de 1962, correspondiente a diversas áreas geográficas (74).

Mientras se negociaban los convenios con las compañías norteamericanas, el gobierno envió una delegación encabezada por el diputado JOSE LICEAGA a Moscú para formalizar un nuevo convenio comercial y, sobre todo, para concretar un crédito para la compra de equipos petroleros en la URSS. Así, el 28 de octubre de 1958 se firmó el convenio por el cual la Unión Soviética le concedía a la Argentina un crédito por valor de 400 millones de rublos (unos 100 millones de dólares) para la adquisición de material petrolero, a una tasa de interés del 2,5 % anual. El pago se efectivizaría luego de la entrega de los equipos, que se escalonaría a lo largo de tres años, en siete cuotas anuales. Aunque el convenio se cumplió de manera parcial (en mayo de 1960 la Argentina había utilizado sólo un 40 % del monto previsto), uno de sus objetivos era contrapesar la influencia que tendrían las empresas norteamericanas luego de la firma de los contratos que se estaban negociando (75).

La concreción de estos contratos produjo una áspera discusión, en la que se tildaba al gobierno de "entreguista" y "vendepatria", cuestionando tanto aspectos de forma, como de fondo. Algunos indicaban que la Argentina no podría lograr el autoabastecimiento ni con ayuda de las empresas extranjeras, mientras otros advertían que YPF podría alcanzar por sí solo dicha meta. Desde la UCRP y los sectores nacionalistas, tanto de derecha como de izquierda, se los impugnaba por una cuestión de principios, en nombre del nacionalismo y el antiimperialismo, afirmando que los contratos vulneraban la soberanía nacional y contenían cláusulas verdaderamente "leoninas". Otro frente de ataque se refería a la forma de implementación, ya que los convenios más importantes se habían realizado por contratación directa en lugar de recurrirse a licitaciones públicas. En este punto, la discusión transitaba por dos carriles diferentes; algunos sostenían que el Poder Ejecutivo no tenía atribuciones para firmar los contratos sin acuerdo del Parlamento, lo que motivó una controversia sobre su juridicidad. Otros críticos no cuestionaban la legalidad, pero impugnaban la "moralidad" de contratos firmados "entre gallos y medianoches", que los volvía sospechosos de haber sido objeto de hechos de corrupción. Si bien el PEN tenía atribuciones para firmarlos, debía remitirlos al Parlamento para garantizar la limpieza del procedimiento.

También se criticaron diversos aspectos técnico-económicos, tales como un supuesto sobreprecio del petróleo, tanto frente al costo de YPF como con respecto a los valores internacionales del crudo, la eximición del pago de impuestos a las

(74) Cf. SABATO, ARTURO, *Petróleo: liberación o dependencia*, Buenos Aires, 1974.

(75) RAPOPORT, M. (1997), págs. 349-364.

empresas contratistas o la asignación de las mejores áreas a dichas empresas. Se sostuvo además que las condiciones de los contratos acabarían por llevar a YPF a un ahogo comercial y financiero (76).

A pesar de la oposición, el gobierno siguió sosteniendo que los lineamientos de la nueva política petrolera eran los únicos que tornaban viable el autoabastecimiento y que éste era una precondición inamovible para una política de desarrollo. Su posición se fortalecía con el apoyo de algunos líderes políticos del interior, que recogían el guante de la virulenta disputa afirmando que la importación en un país rico en petróleo "se debe a que los grandes jerarcas y titulados políticos argentinos han estado siempre al servicio incondicional de las compañías importadoras de petróleo (...) para cuyo efecto había que mantener nuestra producción nacional por debajo de la mitad de nuestro consumo" (77).

El gremio de petroleros, por su parte, también se incorporó a la cerrada oposición a los contratos, manifestada en una huelga y en una postura intransigente, que terminó de horadar el pacto entre el peronismo y el gobierno. FRIGERIO inició personalmente negociaciones con los huelguistas, llegando a un principio de acuerdo. Sin embargo, algunos sectores del gobierno insistían en una posición más dura, que, al final, logró imponerse. Así, se declaró el estado de sitio, se practicaron numerosas detenciones de dirigentes y se forzó la salida de FRIGERIO del gabinete, aun cuando éste conservó su carácter de asesor personal del presidente. La batalla del petróleo cobraba forma de verdadera pugna. Manifestaciones opuestas a los contratos se mezclaron con otras contra la educación libre; dirigentes como SILENZI DE STAGNI se sorprendían en reportajes radiales "de que las fuerzas militares, ante esta violación de la soberanía, estén tomando una actitud pasiva" (78).

Desde el punto de vista político, la "batalla del petróleo" tuvo serias consecuencias para el gobierno, pues comenzó a socavar las bases del acuerdo con el peronismo. Las huelgas, la declaración del estado de sitio y la posterior aplicación del plan Conintes, diseñado durante el gobierno de PERON para reprimir estados de conmoción interna, llevaron a un progresivo enfrentamiento entre ambas fuerzas políticas, cuya alianza había permitido a FRONDIZI llegar a la presidencia. De esa forma, el gobierno perdía una importante base de sustentación, lo que lo tornaba permeable a las presiones de los sectores más antiperonistas (entre los que las Fuerzas Armadas ocupaban un lugar privilegiado), las que obligaron a la salida del grupo "desarrollista" del seno del gobierno. En estas condiciones, la posición del peronismo y de los sindicatos también se

(76) El contenido de los contratos puede encontrarse en LICEAGA, JOSE, *Petróleo!*, Buenos Aires, 1963. Los argumentos de la crítica se esbozan en el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Buenos Aires, 1958; DEL RIO, JORGE, "Los contratos en materia petrolera", en *La Ley, tomo 97*; NOSIGLIA, JULIO, *El desarrollismo*, Buenos Aires, 1983. Una réplica a dichas críticas puede consultarse en SABATO, ARTURO (1974); LICEAGA, J. (1963).

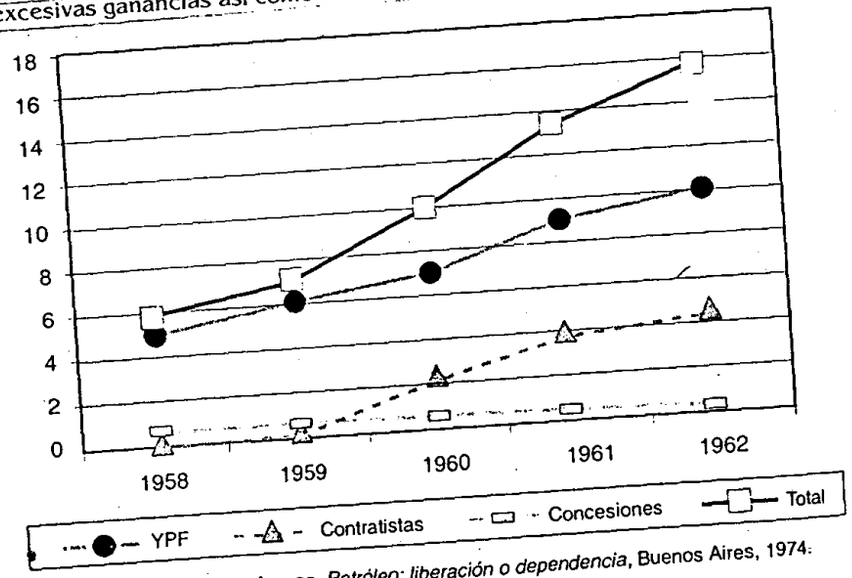
(77) LENCINAS, JOSE HIPOLITO, *El petróleo y los jerarcas del centralismo porteño*, Buenos Aires, 1958, pág. 14.

(78) Citado en ODENA, I. (1984).

debilitaba, como lo entendían numerosos dirigentes gremiales, agudizando los conflictos internos en las agrupaciones sindicales.

La ruptura de la alianza amenazaba seriamente la política del gobierno, frenando el ritmo que se le quería imprimir al programa de desarrollo. Sin embargo, Frondizi no dio marcha atrás en la política petrolera y pronto comenzaron a llegar las inversiones. Aunque ponía en cuestión su situación cuasimonopólica, YPF no resultó desmantelada. Por el contrario, la empresa pública contaba ahora con recursos provenientes tanto de las transferencias que recibía de la administración central, como de la diferencia entre el costo del combustible comprado a las firmas privadas y el precio de venta. Por otra parte, cuando hacia 1962 casi se logró el autoabastecimiento de crudo, las empresas privadas contribuían con aproximadamente el 30 % de la producción, lo que significaba que YPF extraía el 70 % restante. La producción total de petróleo de 1962 fue de 15,6 millones de m³, frente a 5,7 millones para 1957, de la cual a YPF le correspondían 10,4 millones, es decir, más del doble del total alcanzado cuatro años antes.

La inversión extranjera global en el sector petrolero entre 1959 y 1963 llegó a los 200 millones de dólares, aunque, como vimos, los contratos de concesión suscitaron cuestionamientos de los más variados sectores internos, debido a sus excesivas ganancias así como a los métodos empleados para su concreción [79].



Fuente: Sabato, Arturo, *Petróleo: liberación o dependencia*, Buenos Aires, 1974.

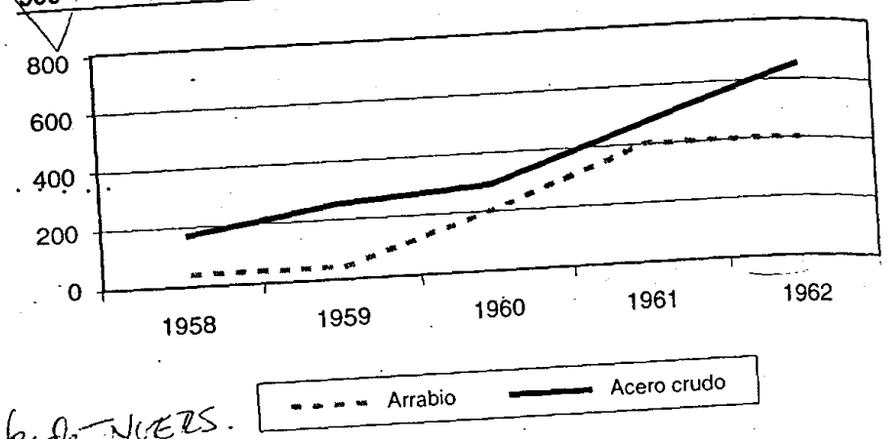
Gráfico 5,3. Producción de petróleo (en millones de m³).

(79) Cisneros, A. y Escudé, C. (1999), tomo XI, "Las relaciones económicas externas, 1943-1989", págs. 97 y 98.

El énfasis del gobierno en este sentido se debió a que la época en que le tocó actuar al desarrollismo se caracterizó por la posición casi excluyente del petróleo como fuente generadora de energía. Por eso, se comprende que la superación de la crisis energética y el autoabastecimiento petrolero constituyeran dos objetivos asociados. No obstante, en ese momento comenzaron a perfilarse obras que apuntaban a desarrollar fuentes alternativas de energía, en especial hidroeléctrica, entre las que se destacaron El Chocón y Salto Grande.

Con algo menos de impulso, en junio de 1958 se lanzó también la "batalla del acero". La postergación de la decisión se debía a que la principal prioridad había sido fijada en el petróleo y a que el sector siderúrgico no había sido tan desatendido en el pasado como el petrolero. La Ley Savio, de la cual hemos hablado, proyectaba una importante planta en San Nicolás, que, a pesar de las dilaciones, estaba ya a punto de ser puesta en pleno funcionamiento. De todas formas, la producción continuaría siendo insuficiente, sobre todo tomando en cuenta que la Argentina tenía un consumo de acero extremadamente bajo y que se estimaba que un plan de desarrollo económico haría multiplicar la demanda. Por lo tanto, se planeaba construir un segundo horno en la misma planta de San Nicolás, así como otras plantas públicas y privadas. El plan comprendía también la movilización de los recursos de mineral de hierro de Sierra Grande y de carbón. En este último caso, se proyectaba darle un gran impulso a la producción de Río Turbio, que se frustró cuando se realizaron denuncias sobre supuestos negociados. A diferencia de lo ocurrido con el petróleo, en este punto Frondizi terminó cediendo ante las presiones.

Sin embargo, en 1960, el mismo Frondizi hacía una autocrítica en la cual destacaba que la producción de acero continuaba siendo escasa en relación con el consumo, resaltando que la importación de hierro y sus artefactos, maquinarias y vehículos insumía el 50 % de las importaciones. La falta de acero nacional restaba divisas para la importación de bienes esenciales, retardando el reequipamiento industrial, la tecnificación del campo y la reposición del sistema de transporte. Los proyectos, reactivados a partir de 1960, incluían la ampliación de las plantas instaladas y la creación de nuevas, con el objetivo de alcanzar en breve una producción de 4 millones de toneladas de acero contra las 244.000 de 1959 (en 1962, antes de la renuncia de Frondizi, la producción llegó a 643.000 toneladas); pero el punto clave se encontraba en la explotación del yacimiento de Sierra Grande, que proveería la materia prima necesaria. En este sentido, el presidente contaba con la oposición enconada del ministro Alsogaray, que bloqueaba sistemáticamente la concreción de dicha obra. Recién en 1961 se encontró Frondizi con la coyuntura política adecuada como para aceptar una renuncia que el ministro no había presentado, motivada precisamente por esa cuestión, y reimpulsar sus proyectos sobre el acero.



Fuente: BAC (1982).

Gráfico 5,4. Producción de acero (en miles de toneladas).

El lanzamiento de la política de desarrollo llevó en los primeros meses de gobierno a una expansión del gasto público y de la moneda circulante. En este sentido los aumentos de salarios reavivaron la puja por la distribución del ingreso, que se exacerbaba con la creciente conflictividad en el plano social. Mientras tanto, el sector externo se veía afectado por la importación de bienes de capital, lo que no contribuiría a disminuir las importaciones corrientes por lo menos hasta que maduraran las inversiones. Si a esto se le agregaban los desequilibrios reprimidos pero no solucionados que se arrastraban de los años anteriores, no resultaba llamativo el crecimiento acelerado de la tasa de inflación. Por eso, en diciembre de 1958, FRONDIZI anunció un severo Plan de Estabilización y Desarrollo, que abarcaba distintas medidas y que estaba condicionado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

La primera era la unificación y liberación del tipo de cambio, que se fijaría por el juego de la oferta y la demanda, en un esquema de flotación sucia, es decir, con intervenciones del Banco Central para asegurar su estabilización. En los hechos, esto suponía una fuerte devaluación: el dólar, al tipo de cambio libre, luego de un breve período de fluctuaciones, se estabilizó en 83 pesos en 1960, un 64 % más que en 1958 en el mercado paralelo, mientras que el tipo de cambio oficial subía más de un 300 %. A la vez, se reestructuraba e incrementaba la escala de aranceles, con tres categorías que pagarían 20, 40 y 300 % de recargo respectivamente. Dado que estas medidas, en particular la devaluación, representaban una poderosa transferencia de ingresos a los sectores exportadores tradicionales, se establecía para éstos una retención de entre el 10 y el 20 %, con lo cual, además, se amortiguaba un tanto el impacto sobre el precio interno de los bienes exportables. Además, se restringía el crédito, encauzándolo enérgicamente hacia las actividades productivas. Los precios se liberaban también, estableciéndose sólo precios máximos para un conjunto de bienes de primera necesidad.

Otro capítulo importante estaba constituido por la intención de realizar una profunda reestructuración y racionalización del aparato burocrático del Estado, mediante la reducción tanto del déficit de la administración como del de las empresas públicas. Se congelaban las vacantes y los salarios, se promovía el retiro voluntario de empleados, se reducía el plan de obras públicas y se incrementaban los impuestos internos, en especial los que recaían sobre los artículos de lujo, tratando simultáneamente de combatir la evasión tributaria. Se anunciaba también el acuerdo con el FMI, que otorgaría un crédito *Stand By* por 75 millones de dólares, así como con el gobierno norteamericano y diversos bancos privados, que aportarían otros 254 millones. De ellos, por lo menos la mitad se encontraba asignada a diversos proyectos específicos de inversión.

La ley 14.780, de Radicación de Capitales, complementada luego por la 14.781, de Promoción Industrial, completaban el camino emprendido al establecer que los capitales extranjeros gozaban de los mismos derechos que los argentinos, eliminando, entre otras cosas, cualquier limitación a la repatriación de utilidades y dividendos.

Los resultados, y el gobierno no trataba de ocultarlo, implicarían una profunda modificación de la estructura de precios relativos, que afectaría sobre todo a los salarios reales y, por ende, al consumo, y provocaría una recesión. Se esperaban un estallido inflacionario inicial y una estabilidad luego de que los precios relativos se acomodaran. Según explicaba el presidente, se trataba de ajustar el consumo a la verdadera capacidad de producción del país. Dado que aquél se encontraba sobreexpandido por las políticas de los últimos gobiernos, se hacía necesaria una contracción que, no obstante, debía durar unos veinticuatro meses. El plazo de dos años no era arbitrario. En ese lapso, se esperaba el comienzo de la maduración de las inversiones iniciadas poco antes, que permitirían expandir la producción, aumentar la productividad y aliviar la balanza comercial con la sustitución de las importaciones de combustible y acero.

En materia de precios, el plan provocó en lo inmediato un súbito incremento de la tasa de inflación, que en 1959 llegó por primera vez a los tres dígitos (el 129,5 %, del índice de precios al consumidor, IPC). Esto condujo a un drástico descenso de las principales variables de la oferta y la demanda globales, como la inversión (que descendió del 19 al 16 % del PBI) y las importaciones (que cayeron más del 11 %), mientras las exportaciones mantenían su nivel (80). También la participación de los asalariados en el ingreso nacional cayó abruptamente de 1958 a 1959, del 46 al 38,7 %.

Durante los años '60 y '61, con el restablecimiento de políticas expansivas, se reactivó la economía, mientras descendía la tasa de inflación a dos dígitos: 27,1 % en 1960 y 13,7 % en 1961. La disminución de la inflación permitió

(80) FERRUCCI, RICARDO J., *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1991, pág. 45.