

Claudio Belini
Juan Carlos Korol

Historia económica de la Argentina
en el siglo XX

El desempeño de la economía argentina durante el siglo XX es un enigma para los analistas. Hacia 1913 la Argentina se encontraba entre el pequeño grupo de naciones que contaban con un elevado ingreso per cápita; al finalizar el siglo, ocupaba ya un lugar muy secundario en relación con los países desarrollados. Los estudiosos han propuesto explicaciones diversas, a veces incluso contradictorias, para esa "declinación".

A diferencia de los enfoques que interpretan el derrotero argentino como una extraña clase de fracaso, difícil de comprender dada la excepcional dotación de recursos naturales y humanos, Claudio Belini y Juan Carlos Korol analizan el desarrollo económico del país atendiendo a las oportunidades abiertas por las transformaciones del comercio mundial y de la inserción de la Argentina en él.

Así, buscan una explicación más rica en las características de esa inserción, en los desafíos que abrió la pérdida de dinamismo del sector agroexportador y en las disyuntivas de una industrialización tardía e incompleta. A la vez, examinan estos procesos a la luz de las reformulaciones extremas en las políticas económicas, el papel del estado y sus instituciones, y las estrategias de los principales actores económicos y sociales que dificultaron la consolidación de acuerdos básicos.

A partir de una mirada que entiende el pasado como uno de los condicionantes del presente, los autores recorren las encrucijadas de la economía argentina del siglo XX e iluminan magistralmente una trayectoria que no es lineal en su sentido ni en sus consecuencias.

La Biblioteca Básica de Historia ofrece un panorama sistemático de la historia argentina desde los pueblos originarios hasta el siglo XX en sus dimensiones social, política, económica y cultural. A partir de sólidas y actualizadas investigaciones, destacados historiadores narran el pasado de nuestro país situándolo en su contexto y en sus vínculos con América Latina y el mundo. Los relatos combinan una perspectiva original y rigurosa con una exposición sencilla y directa. Cada volumen incluye fuentes e ilustraciones que contribuyen a hacer más vívida la historia.

Claudio Belini Juan Carlos Korol
Historia económica de la Argentina en el siglo XX

Claudio Belini **Juan Carlos Korol** Historia económica de la Argentina

en el siglo XX

biblioteca básica de historia



Claudio Belini

Es doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA), investigador del Conicet y del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani". Se desempeña como profesor en las facultades de Ciencias Económicas y de Filosofía y Letras de la UBA y ha dictado cursos de posgrado en otras universidades del país. Su área de investigación es la historia industrial y de las políticas públicas, temáticas sobre las que ha escrito en revistas especializadas del país y el extranjero. Es autor de *La industria peronista, 1946-1955*. *Políticas públicas y cambio estructural* (2009) y, junto con Marcelo Rougier, de *El Estado empresario en la industria argentina* (2008).

Juan Carlos Korol

Es profesor titular de Historia Latinoamericana de la UBA. Graduado en Historia en esa universidad, realizó estudios de posgrado en la Universidad de California en Berkeley (M. A. in History, 1981). Ha sido profesor en cursos de grado y posgrado en diversas universidades argentinas, europeas, latinoamericanas y norteamericanas, entre ellas la Universidad de Bucknell en los Estados Unidos, la Universidad Hebrea de Jerusalén y la Universidad de la República en Montevideo. Ha escrito numerosos artículos sobre historia económica argentina y es autor, con Enrique Tandeter, de *La historia económica de América Latina: problemas y procesos* (1999).

biblioteca básica
de historia

Dirigida por Luis Alberto Romero

Claudio Belini
Juan Carlos Korol
Historia económica
de la Argentina
en el siglo XX

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREÑOS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Korol, Juan Carlos

Historia económica de la Argentina en el siglo XX / Juan Carlos
Korol y Claudio Belini. - 1ª ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno
Editores, 2012.

320 p. : 16x23 cm. - (Biblioteca Básica de Historia / dirigida por
Luis Alberto Romero)

ISBN 978-987-629-201-6

1. Historia Económica Argentina. I. Belini, Claudio II. Título.
CDD 330.982

© 2012, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Edición al cuidado de Yamila Sevilla y Valeria Añón

Diseño de colección: tholón kunst

Diseño de cubierta: Peter Tjebbes

ISBN 978-987-629-201-6

Impreso en Altuna Impresores // Doblas 1968,
en el mes de marzo de 2012

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Prólogo	11
Introducción. La economía argentina en el Centenario	15
El desempeño argentino en el siglo XX	
1. Los nuevos desafíos y las respuestas fallidas (1914-1929). La economía argentina entre la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión	25
El impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Recuperación y prosperidad (1918-1929). El comercio exterior y el ocaso del vínculo anglo-argentino. Los sectores productivos: el final de un ciclo en el agro pampeano. Auge y crisis de la ganadería. Las economías del interior: crisis, atraso y modernización. El sector manufacturero: transformaciones y límites. Las organizaciones empresariales y el difícil vínculo con el estado. Un balance	
2. Crisis, depresión y recuperación (1930-1945)	67
El impacto de la Gran Depresión (1929-1933). La recuperación y la política económica (1933-1938). El comercio exterior y el bilateralismo. La Segunda Guerra Mundial y el plan Pinedo. Los sectores productivos. Crisis y estancamiento en la agricultura pampeana. La ganadería y el problema de las carnes. Las economías regionales entre luces y sombras. El dinamismo de la industrialización por sustitución de importaciones. Los trabajadores antes de Perón. Los dilemas de posguerra. Conclusión	
3. La economía del primer peronismo (1946-1955)	113
La economía argentina en 1946. La estrategia económica peronista. La Argentina en el mercado mundial. Perón y los	

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

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

La economía argentina en 1946

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

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

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

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

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

La estrategia económica peronista

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

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

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

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

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

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



La agricultura y la industria según Miranda



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

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

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

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

La Argentina en el mercado mundial

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

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

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

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

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

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

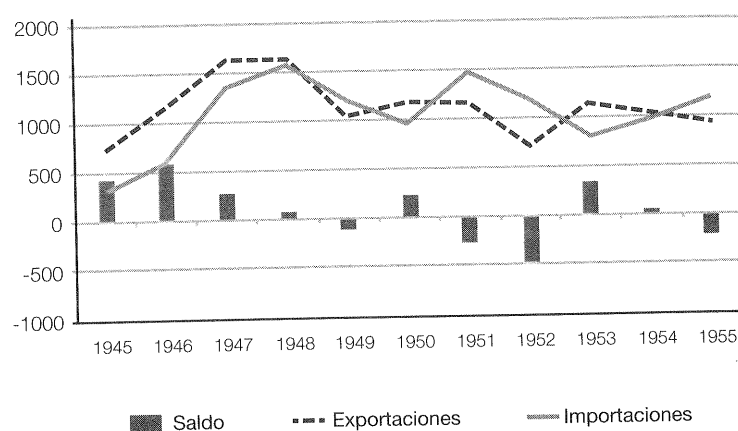
Cuadro 5. Distribución de los valores de los permisos de importación (1947-1955)
(en porcentajes)

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro Internacional de Información Económica, *La economía argentina. Comercio exterior 1940-1971*, Cuaderno n° 4, Buenos Aires, 1972.

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

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

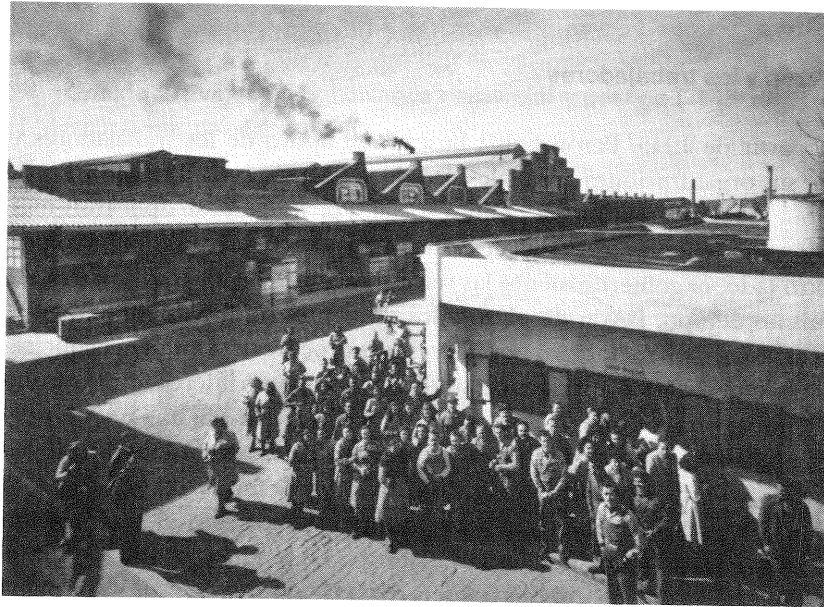
Perón y los trabajadores

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

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

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

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



Trabajadores y trabajadoras textiles en Establecimientos Americanos Gratry. AGN.

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

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

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

Perón y los empresarios

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

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

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

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

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

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

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

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



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

El nacimiento del estado empresario

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



Las empresas de transporte nacionalizadas y las causas de su déficit



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

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

“Del déficit total de 1190 millones de pesos corresponde a los ferrocarriles cerca del 40%, a transportes de Buenos Aires prácticamente el 50% y el 5% corresponde a Aerolíneas. [...] Causas generales de la actual situación deficitaria: 1) Como causa general de importancia capital y común en todas las empresas que integran en él (ENT), debe anotarse el fuerte aumento verificado en el número de agentes incorporados en los últimos años. Es importante destacar que el crecimiento del personal se ha

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

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

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

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

Estancamiento y diversificación agrícola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La prosperidad de la industria

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

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

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

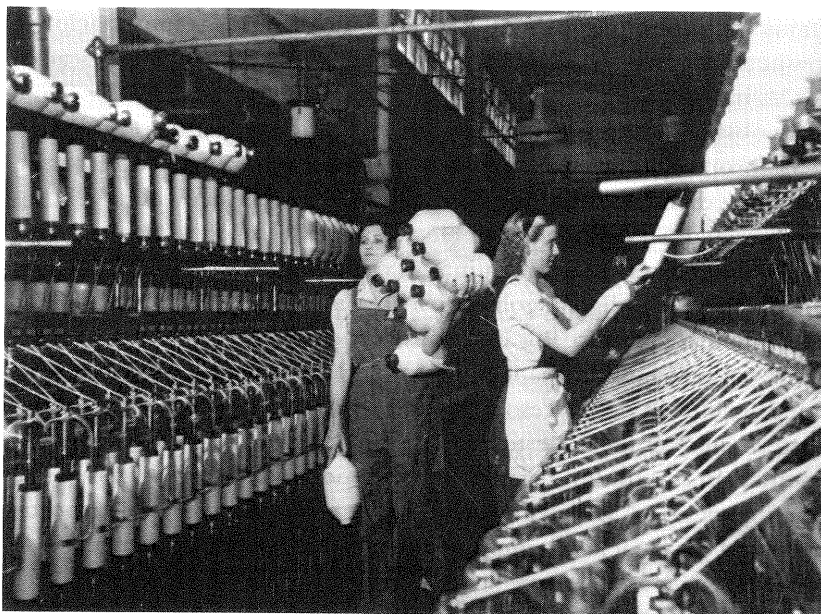
fuerzas sociales que habían llevado a Perón al gobierno. Sin embargo, no cabe duda de que existían algunas consideraciones económicas. El avance de la industria y la diversificación de la producción eran vistos como un camino necesario a fin de eliminar las incertidumbres propias de una economía volcada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

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

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

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

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



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

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

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

El auge del mercado interno

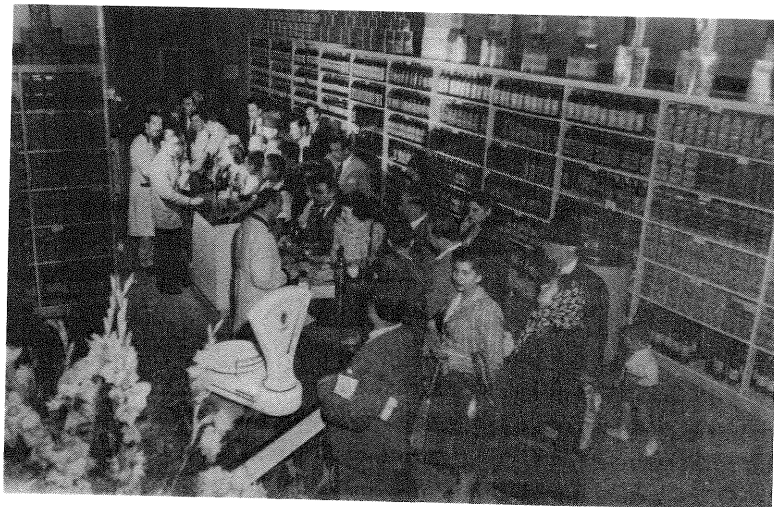
La implantación del nuevo patrón distributivo, las políticas monetarias y crediticias expansivas, el aumento de los gastos públicos y la prosperidad industrial alentaron una fuerte expansión del mercado interno.

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

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

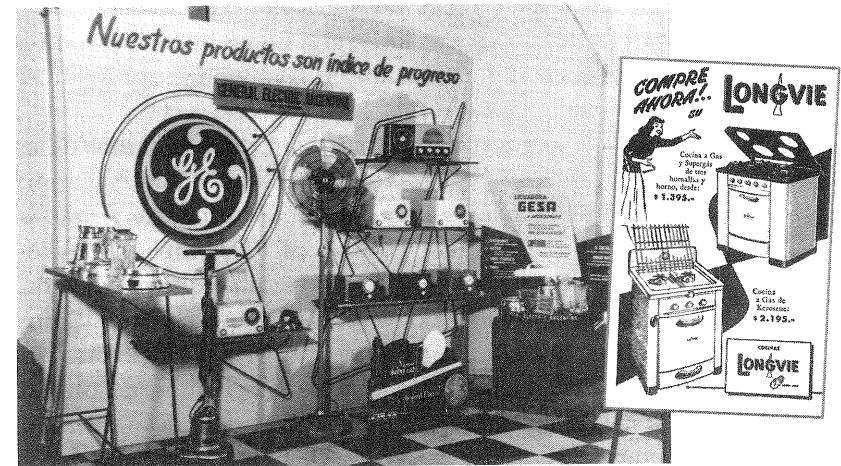
facturados. Además, el gobierno peronista reforzó los controles de precios, aplicados por primera vez en 1939 por medio de la sanción de la Ley 12 591. En 1946, el gobierno consiguió la aprobación de una nueva ley contra el agio. A partir de esta legislación, la Secretaría de Industria y Comercio ensayó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

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



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

El auge del mercado interno alcanzó su apogeo a comienzos de la década de 1950. Entonces, el consumo anual per cápita de productos como carne vacuna, pescado, azúcar y tejidos de algodón alcanzó el nivel más alto. Las fábricas de cocinas y calefones a gas continuaron incrementando la producción hasta los últimos años del gobierno de Perón. La fabricación de pequeños electrodomésticos, como calentadores y planchas, creció considerablemente hasta 1950; luego, la expansión estuvo liderada por la producción de ventiladores, licuadoras, lavarropas y heladeras. Estos últimos eran más costosos y su adquisición era posible gracias a la generalización de las ventas en cuotas, modalidad destacable en ese período. Una estadística oficial señalaba que, entre 1950 y 1955, las ventas a crédito de artículos para el hogar habían ascendido del 17% al 33% del total de las ventas en la Capital Federal, cifras que permiten imaginar los cambios introducidos en la vida cotidiana. No obstante, el deterioro del salario real como consecuencia de la aceleración del ritmo inflacionario y la política de estabilización aplicada a partir de 1952 detuvo el auge del mercado interno.



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

La crisis (1949-1953)

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

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

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

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

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

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

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

El plan de 1952: la hora de la austeridad

El 18 de febrero de 1952, Perón anunció el plan económico de 1952.

Además de las medidas oficiales que se proponían detener la inflación y resolver la crisis de la balanza comercial, Perón convocó a la población a moderar el consumo y aumentar la producción:

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

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

No derrochar alimentos que llenan los cajones de basura.

No abusar en la compra de vestuario.

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

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

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

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

El Segundo Plan Quinquenal

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

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

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

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

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

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

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

El problema del comercio exterior

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

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



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

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

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

Los frenos al desarrollo industrial

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

Sin embargo, la ley no logró concitar el interés del capital extranjero; entre 1953 y 1955, el monto de las inversiones alcanzó unos 12 millones de dólares, de los cuales 8 millones ingresaron en forma de maquinarias con destino a la planta de Industrias Kaiser Argentina, la primera fábrica de automóviles en serie, fundada en 1955 por Kaiser Motors en asociación con el IAME, que ya fabricaba un vehículo utilitario conocido como Rastrojero. Las dificultades para conseguir financiamiento público internacional continuaron. Recién en septiembre de 1955, Perón obtuvo del Eximbank un crédito de 60 millones de dólares para la adquisición de una parte de los equipos destinados a SOMISA.

La Ley de Inversiones Extranjeras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Un balance de la economía peronista

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

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

La dinámica de la economía posperonista

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

5. El fracaso del autoritarismo desarrollista y de los populismos (1966-1976)

En un contexto mundial signado por la transición entre los “dorados años sesenta” y la crisis mundial que estalló a mediados de los años setenta, entre 1966 y 1976 la Argentina transitó un período de marcados contrastes. En 1966, se estableció una dictadura militar que, en respuesta a los ciclos de *stop and go*, aplicó una política económica con rasgos heterodoxos, destinada a frenar la inflación, acelerar la integración vertical del sector manufacturero y dotarlo de mayor eficiencia económica. Tres años más tarde, el Cordobazo desató una crisis de legitimidad del Onganiato e inauguró un período de movilización popular y radicalización política. Este proceso alcanzó su culminación durante el tercer gobierno peronista. Entre 1973 y 1974, Perón implementó el Pacto Social, un acuerdo entre capital y trabajo destinado a quebrar la dinámica inflacionaria, promover la redistribución progresiva del ingreso y alentar el crecimiento económico. El fracaso de este plan renovó la puja por la distribución del ingreso en un contexto de inestabilidad política y deterioro de las condiciones económicas mundiales. El estallido de la hiperinflación en 1975 marcó el fracaso de este nuevo programa. Ni el autoritarismo desarrollista ni el retorno de las políticas peronistas lograron resolver los dilemas de la economía semiindustrializada. Entonces, el golpe militar de 1976 abrió el camino para un cambio radical del perfil económico del país.

El período de madurez del modelo mercadointernista

A mediados de la década de 1960, la economía argentina comenzó a superar las trabas que, desde la década de 1950, habían limitado su desarrollo. Por un lado, el agro pampeano dejó atrás su estancamiento e inició un período de crecimiento sobre la base de

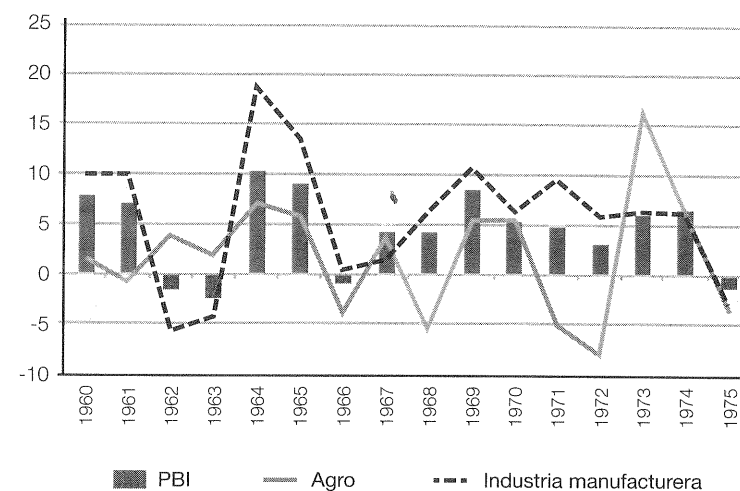
notables transformaciones productivas y tecnológicas. El incremento de la producción coincidió con una mejora de los precios mundiales. Como resultado de estos factores, el valor y volumen de las exportaciones argentinas comenzó a ascender, pasando de un promedio quinquenal de 1200 millones de dólares entre 1960-1964 a unos 1500 millones en el siguiente quinquenio. Por otra parte, el sector manufacturero —objeto de cuantiosas inversiones durante el gobierno desarrollista de Frondizi— inauguró una nueva etapa, marcada por una mayor integración vertical, gracias al desarrollo de la producción de insumos básicos y la aceleración de su tasa de crecimiento, que incluyó a casi todas las ramas del sector. Al mismo tiempo, apoyada por políticas específicas, la industria comenzó a exportar productos, desarrollando así su capacidad competitiva y aliviando el problema de la escasez de divisas.

Luego, superados los efectos de la crisis de 1962-1963, se inició una etapa de crecimiento sostenido, que se prolongaría hasta 1974. La tasa de crecimiento anual ascendió al 5%, aunque con notables fluctuaciones anuales. Sin embargo, si bien se produjeron algunos desequilibrios de la balanza de pagos (como en 1966 y 1972), producto de un incremento de las importaciones y del peso del endeudamiento externo, tuvieron un impacto menor sobre el desempeño de la economía. Un cambio notable fue el aumento sostenido de la inversión, en especial en maquinarias y equipos. En efecto, la inversión bruta fija, que había crecido a una tasa de sólo el 1,6% anual entre 1945 y 1959, aceleró su ritmo hasta una tasa media del 7,4% entre 1960 y 1974. De esta forma, la participación de la inversión bruta fija en el PBI ascendió desde un 17% en la década de 1950 hasta un 22,4% entre 1960 y 1974.

Sin embargo, la atenuación de los ciclos de *stop and go* y la mejora del comportamiento económico no resolvieron todos los problemas que afrontaba la Argentina. El desempeño del sector industrial continuó dependiendo del mercado interno, donde colocaba la mayor parte de su producción. Si bien las exportaciones de manufacturas llegaron a representar la cuarta parte de las exportaciones argentinas hacia 1974, constituían un porcentaje muy menor del valor de la producción. La supervivencia de gran parte del sector industrial dependía de la protección oficial y su crecimiento requería políticas macroeconómicas consistentes, no siempre posibles en un contexto de agudos enfrentamientos sociales y políticos. El conflicto por la distribución del ingreso no pudo ser resuelto por medio de mecanismos institucionalizados y, luego de la aplicación del plan Krieger Vasena (1967-1969), cuando

se intentó frenar la puja distributiva por medio de la imposición del estado, al congelarse los salarios, la lucha retornó con mayor virulencia. La inflación se aceleró, alcanzando niveles récord, incluso a escala internacional. Estas condiciones llevaron a los analistas del momento a observar con pesimismo el comportamiento y el futuro de la economía argentina.

Gráfico 3. Variación anual del PBI, el sector agrario y la industria manufacturera (1960-1975)
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston, 1977, y BCRA, *Sistema de cuentas de la República Argentina*, vol. II, 1975, y *Cuentas nacionales de la República Argentina*, vol. III, 1976.

El estallido de la primera crisis del petróleo en 1973 y sus efectos sobre la economía mundial y la local pusieron al descubierto algunas de las debilidades de la economía argentina. El fracaso de los acuerdos intersectoriales agudizó el conflicto por la distribución del ingreso e inhibió la búsqueda de la aplicación de políticas económicas moderadas. Por fin, en 1975, el Rodrigazo cerró el ciclo decenal de crecimiento y sumergió al país en la depresión y la hiperinflación.

Las políticas económicas

El Onganiato y "el tiempo económico"

El 28 de junio de 1966, las Fuerzas Armadas derrocaron al presidente Arturo Illia. La junta militar dictó un "Estatuto de la Revolución Argentina", cuyas disposiciones primaban sobre la Constitución, y designó al general Juan Carlos Onganía presidente de la nación. Se instauraba así una dictadura militar de nuevo tipo. La denominada "Revolución Argentina" se proponía objetivos más ambiciosos que las intervenciones militares previas. No se trataba de un gobierno provisional sino de un régimen "sin plazos ni términos", cuyo propósito fundamental era transformar la estructura económica y el orden político.)

El golpe militar se produjo en un contexto percibido como una crisis profunda. Las pronunciadas fluctuaciones de la actividad económica, los desequilibrios cíclicos de la balanza de pagos, las violentas transferencias de ingresos intersectoriales y la alta inflación eran concebidos como síntomas de problemas económicos que requerían soluciones estructurales. Al mismo tiempo, se entendía que la democracia de partidos (conocida despectivamente como "partidocracia") no garantizaba la estabilidad imprescindible para asegurar el progreso económico.) El sistema político instaurado en 1955, cuya legitimidad resultaba cuestionada debido a la proscripción del peronismo, debía ser reemplazado por un nuevo orden autocrático que se elevara más allá de las presiones sectoriales y alentara políticas económicas modernizadoras. El empate entre los actores económicos y políticos debía destrabarse. Para ello, se sostenía que era preciso disciplinar a los sectores populares y sus organizaciones, en especial los sindicatos.)

El empresariado, los militares y grupos políticos conservadores y liberales adhirieron con rapidez a estas ideas y propuestas. El diagnóstico fue secundado con una terapéutica que proponía una "Revolución" como solución. En tiempos de la Revolución Cubana, esta idea tenía un atractivo incontrastable; sin embargo, la "Revolución Argentina" tenía objetivos muy distintos. El Onganiato era una reacción frente a los problemas del capitalismo periférico, la industrialización incompleta y los desafíos de la modernización social. (Guillermo O'Donnell ha utilizado el concepto de estado burocrático autoritario para designar este tipo de regímenes que se instauraron en Brasil (1964) y la Argentina (1966).)

La eliminación de los obstáculos al crecimiento económico y el control de los actores sociales demandaban del gobierno una atención específica. Por ello, Onganía y su equipo concibieron la idea de que los

desafíos que enfrentaba el país podían ser tratados por etapas sucesivas, asegurando el férreo control del estado sobre la sociedad. Primero vendría el tiempo económico, la hora de impulsar la estabilización de la economía y el crecimiento. Luego, el país podría emprender la etapa social, entendida como un período de redistribución y de conformación de nuevas organizaciones sociales, amparadas por el estado. Finalmente, cuando la economía y la sociedad alcanzaran la ansiada modernización, se podría encarar el tiempo político. La ingenuidad de la teoría de los tres tiempos quedaría expresada con dramatismo a finales de la década, con la explosión de nuevos conflictos sociales y la puesta en evidencia de intereses sectoriales propios de una sociedad compleja.

Tal como había ocurrido en 1930, 1943 y 1955, los militares y civiles que tomaron el poder no constituían un grupo homogéneo. Onganía y sus colaboradores más cercanos provenían de los grupos católicos integristas de clara raíz autoritaria y conservadora, en tanto que otra corriente estaba constituida por militares y civiles liberales. En un principio, Onganía intentó retener para su grupo los estratégicos ministerios de Economía y Trabajo, y de Interior. En el primero fue designado Jorge Salimei, un joven empresario católico que lideraba el grupo SASETRU, pero carecía de vínculos aceptados con los círculos financieros y económicos internacionales.

Durante el breve ministerio de Salimei, la política económica oficial no sufrió cambios de relevancia. Se dispuso una devaluación moderada, lo cual no evitó el riesgo de una crisis de la balanza de pagos hacia finales de 1966. Tampoco se logró revertir la recesión económica, la caída de la inversión ni la aceleración de la inflación, que alcanzó una tasa anual del 32%. La política salarial y laboral del gobierno provocó la desilusión de los empresarios y el capital extranjero. En efecto, la dictadura militar no sólo no derogó la Ley de Asociaciones Profesionales, como reclamaban las corporaciones empresarias, sino que se lanzó a conquistar la adhesión de algunos sectores del sindicalismo. Por entonces, el campo gremial estaba fracturado entre el vanderismo, las 62 Organizaciones "de Pie Junto a Perón", lideradas por Alonso, los grupos independientes y la corriente comunista. Salimei obtuvo el apoyo de los sindicalistas proclives a la negociación, denominados "participacionistas", y cierto respaldo por parte del vanderismo y los grupos sindicales leales a Perón. La UOM y el sindicato que agrupaba a los obreros textiles lograron la anuencia oficial a sus reclamos durante la renovación de los convenios colectivos, que tuvo lugar en agosto de 1966. Si bien no faltó una dura represión oficial

tiempo económico

X contra los sindicatos más díscolos o aquellos afectados por las políticas de racionalización (como los trabajadores portuarios y los obreros del azúcar), el intento oficial de mediar entre las partes y forzar la conformación de una CGT proclive a sus propuestas fue percibido de manera crítica por los empresarios.

La sanción de una nueva Ley de Abastecimiento, que reforzaba las atribuciones estatales para reprimir a los "empresarios inescrupulosos" que elevaran los precios más allá de los autorizados oficialmente, robusteció las críticas empresarias a la conducción económica. En el interior del gobierno, la política de Salimei también resultó cuestionada. Álvaro Alsogaray, embajador en Washington, reclamó una nueva ley de inversiones extranjeras más favorable al ingreso de capitales.

Presionado por las entidades empresarias y en medio de una ola de rumores sobre la inquietud reinante en las Fuerzas Armadas, en diciembre de 1966, Onganía reorganizó su gabinete y designó ministro de Economía y Trabajo a Adalberto Krieger Vasena.

El plan de Krieger Vasena (1967-1969)

En marzo de 1967, Krieger Vasena anunció su plan. Se trataba de un programa económico original que combinaba instrumentos clásicos de estabilización con medidas destinadas a promover el desarrollo económico. El principal objetivo era detener la espiral de precios y salarios. El diagnóstico oficial sostenía que se trataba de una inflación de costos, cuyo origen radicaba en el agudo conflicto distributivo entre empresarios y trabajadores. En este punto, Krieger Vasena se apartaba de la interpretación ortodoxa que inscribía su origen en las políticas monetarias y el exceso de demanda. Para el nuevo equipo económico, era imprescindible detener la espiral inflacionaria como un prerequisite para el retorno a tasas de crecimiento adecuadas. A diferencia de los planes de estabilización de 1959 y de 1962, la política económica de Krieger Vasena buscaba evitar las bruscas transferencias de ingresos que este tipo de medidas solía provocar.

En primer lugar, se dispuso una devaluación de la moneda del 40%, una magnitud que, según el ministro, aseguraría, junto con la aplicación de otras políticas, que se trataba de "la última devaluación" del peso. Esta acción sería compensada por medio de la ampliación de las retenciones a las exportaciones de los productos primarios y un programa de reducciones arancelarias destinado a corregir la protección excesiva sobre el sector industrial. Se buscaba así evitar que la devaluación tuviera un impacto desmedido sobre los precios internos (en especial

sobre los productos agropecuarios de exportación, que eran a la vez bienes salarios) y provocara una redistribución negativa del ingreso que deprimiera el mercado doméstico. Al mismo tiempo, se estableció un impuesto excepcional a la tenencia de divisas, con el objetivo de que el estado se apropiase de las ganancias producto de la devaluación.

En segundo lugar, con el propósito de impedir la reanudación de las demandas sindicales a favor de aumentos de salarios (una de las fuentes principales de la inflación de costos), se dispuso el reajuste de los convenios, la elevación de los ingresos hasta alcanzar el nivel de los salarios reales de 1966 y su congelamiento hasta diciembre de 1968. El efecto de la devaluación sobre el costo de la vida sería limitado por medio de acuerdos voluntarios entre el gobierno y quinientas empresas líderes. En compensación, estas firmas serían beneficiadas por medio del crédito oficial y la aplicación de incentivos fiscales para la inversión. La medida implicaba reconocer el fracaso de las experiencias pasadas de control de precios, basadas en la aplicación de medidas punitivas que afectaban principalmente al comercio mayorista y minorista. La política fiscal también colaboraría para reducir las presiones inflacionarias. Se estableció un severo programa de racionalización administrativa, de incremento de las tarifas de las empresas públicas y de los impuestos.

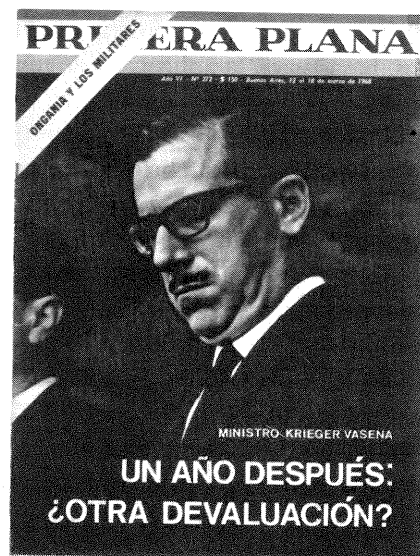
El plan de Krieger Vasena obtuvo respaldo de los círculos financieros internacionales. En mayo, el FMI aprobó un acuerdo *stand by* con la Argentina, lo que permitió efectivizar préstamos concedidos por el Tesoro de los Estados Unidos y un grupo de bancos norteamericanos y europeos por un monto total de 405 millones de dólares. A estos préstamos —que servirían para reforzar el plan de estabilización— les seguirían otros convenios para el otorgamiento de créditos destinados a financiar obras de infraestructura, que el gobierno consideraba clave para su programa de desarrollo, como la construcción de la central hidroeléctrica de El Chocón-Cerros Colorados, la ampliación de la capacidad de generación de energía eléctrica de SEGBA, el diseño de la central nuclear de Atucha y la financiación de la renovación de maquinarias para el sector industrial.

Así, el plan Krieger Vasena se apartaba de los planes ortodoxos aplicados en el pasado, ya que se proponía evitar la transferencia de ingresos a favor del sector agrario y sus consecuencias sobre el nivel de ocupación y actividad de la economía urbana; se intentaba contener la inflación a través de acuerdos con las grandes firmas, y se aplicaba, desde un comienzo, una política monetaria y crediticia expansiva para favorecer la inversión privada.

En el corto plazo, los resultados fueron notables. La inflación descendió desde el 32% anual en 1966 a sólo el 7,6% en 1969. El congelamiento de precios y salarios y la aplicación de retenciones permitieron que los salarios reales no se vieran mayormente afectados. El incremento de los impuestos y las tarifas posibilitó la reducción del déficit fiscal. El gobierno y las empresas públicas redujeron su demanda de crédito, lo que permitió liberar este recurso para favorecer la inversión privada. A pesar de ello, el estado desempeñó un papel fundamental a la hora de poner en marcha grandes proyectos de infraestructura.



La última devaluación de Krieger Vasena



Portada de *Primera Plana*, n° 272, marzo de 1968. El plan Krieger Vasena logró frenar la inflación. Sin embargo, hacia 1969 ya se planeaba la necesidad de corregir el tipo de cambio.

El ajuste del tipo de cambio y la liberación del mercado cambiario no constituyen un fin en sí mismos, sino que son medios para hacer factible una más eficiente asignación de los recursos disponibles y crear las condiciones para el mejor funcionamiento de todo el sistema económico. Los métodos utilizados en los últimos años habían acostumbrado al país a un proceso de sucesivas y demoradas devaluaciones, y aunque

los ajustes se hacían en escalonamientos reducidos, su frecuencia e insuficiencia creaban simultáneamente expectativas inflacionarias y desalentaban a las producciones afectadas. Estábamos resignándonos a vivir con la inflación, la improductividad y el estancamiento [...]. La medida trascendental de fijar una nueva paridad del peso argentino igual a 350 pesos por dólar o su equivalente en otras monedas asegura, por su magnitud, que no habrá más devaluaciones. A medida que se vayan cumpliendo estos propósitos, es decir que se logre la estabilización monetaria y la expansión de la producción nacional, se reducirán paulatinamente las presiones especulativas contra nuestra moneda, retornando los capitales que habían emigrado al exterior, se promoverán las inversiones foráneas y disminuirán las altas tasas de interés que tanto contribuyen al encarecimiento de la vida. Esta devaluación anticipada, si está acompañada en el tiempo de la irrevocable decisión de atacar todas las causas que han producido la inflación, debe ser y será la última. Así lo hicieron los países que vencieron la inflación en la posguerra. En los años más recientes fue parecida la decisión de México en 1954 y las de España y Francia en 1958.

Discurso del ministro de Economía y Trabajo, Adalberto Krieger Vasena, 13 de marzo de 1967. ▀

La economía real mostró un comportamiento positivo. Entre 1967 y 1969, la tasa de crecimiento del PBI alcanzó un promedio del 5% anual. La construcción, alentada por la reactivación del mercado hipotecario, se desarrolló a una tasa del 12% anual, lo que impidió un aumento de la desocupación. Por su parte, la industria manufacturera aceleró su ritmo de crecimiento hasta alcanzar niveles excepcionales entre 1968 y 1969.

Sin embargo, la política oficial escondía algunos desequilibrios que, combinados con un complejo escenario político y social, impedirían su perduración más allá de 1969. En primer lugar, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo y la inflación acumulada entre 1967 y 1969 provocaron una sobrevaluación de la moneda. El atraso cambiario perjudicó a los exportadores y, si bien el gobierno eliminó gradualmente las retenciones impuestas en 1967 (desde un nivel del 25% al 8%), el tipo de cambio continuaba desalentando la producción agraria. Para peor, una caída del precio internacional de la carne provocó la reducción del precio interno, lo cual generó una profunda crisis ganadera. Estas condiciones acentuaron el estancamiento del sector primario y lanzaron a

los productores agrícolas y ganaderos a la oposición. El atraso cambiario también afectó las exportaciones de productos manufacturados, ya que los subsidios otorgados no compensaron la apreciación monetaria, aunque no podía esperarse que estas exportaciones resarcieran el estancamiento de las primarias.

En forma paralela, la reactivación económica y el aliento a la inversión de capitales extranjeros condujeron a un notorio despegue de las importaciones. El saldo de la balanza comercial cayó de 368 millones de dólares en 1967 a 200 en 1968 y a sólo 36 millones en 1969. Para empeorar la situación, el endeudamiento externo ascendió de unos 3300 millones de dólares en 1967 a unos 5000 millones en 1969. Las reservas del Banco Central, que habían aumentado gracias al aporte de los créditos internacionales, descendieron de 776 millones de dólares a 574 en el mismo período.

La apertura económica y el atraso cambiario también afectaron a la industria que elaboraba productos para el mercado doméstico. Durante esos años, se fortaleció el ingreso de grandes firmas extranjeras que, a diferencia de lo ocurrido durante el gobierno desarrollista, adquirían empresas ya instaladas. La desnacionalización de un amplio sector de la industria local atizó las críticas de las entidades empresarias.

Los límites y riesgos de esta estrategia económica oficial se vieron acentuados por la naturaleza del gobierno militar. La implantación de un régimen autoritario, la prohibición impuesta a la actividad política y la falta de canales de participación orgánica de los intereses sectoriales debilitaban el plan de Krieger Vasena. En definitiva, la tregua impuesta por el congelamiento de precios y salarios no podía extenderse por tiempo indefinido.

Una extensa fracción del sindicalismo había apoyado el derrocamiento de Illia, con la ilusión de que podría construirse una nueva alianza con las Fuerzas Armadas y que, en cualquier caso, se convertirían en interlocutores privilegiados a la hora de delinear la política económica. Sin embargo, el congelamiento salarial y la suspensión de las paritarias redujeron considerablemente su papel. A finales de la década de 1960, estos sectores sólo podían exhibir como resultado no haber seguido la suerte de los partidos políticos. Muy pronto surgió una línea de oposición frontal dirigida por el dirigente gráfico Raimundo Ongaro y poco después, en 1968, la CGT se dividió. El ascendente predicamento de esta corriente implicaba un duro cuestionamiento, no sólo a los sindicalistas "participacionistas", sino también a la posición del vanderismo, siempre proclive al diálogo y la negociación.

Por su parte, aunque el gobierno fue respaldado por las entidades empresarias que representaban al capital extranjero y nacional más concentrado, otras organizaciones expresaron su desagrado por el contenido de las políticas oficiales y la ausencia de espacios de negociación. La propia Sociedad Rural acentuó sus críticas frente a un programa económico que no parecía contemplar los intereses de los productores pampeanos. La imagen del general Onganía ingresando a la Exposición Rural de Palermo en 1966 en una carroza tirada por cuatro caballos *hackney* no debería ocultar que su programa económico privilegiaba el desarrollo de un sector industrial "eficiente" y se mostraba poco dispuesto a beneficiar los intereses del sector primario exportador. El propio Onganía había afirmado que el país de las vacas y las mieses había quedado definitivamente atrás. La sanción de una nueva ley de arrendamientos, que permitía a los propietarios expulsar a los arrendatarios, generó una dura censura de la Federación Agraria. Por su parte, la CGE abandonó pronto su posición de apoyo inicial para pasar a una postura crítica frente a la apertura externa y la desnacionalización de empresas. Pronto las expresiones de descontento que se dejaban oír desde la cúpula de las corporaciones económicas serían acalladas por el vendaval de la protesta social, que marcaría el signo de nuevos tiempos.

El Cordobazo

El 29 de mayo de 1969 estalló el Cordobazo, una verdadera rebelión popular de obreros y estudiantes, que inauguró un ciclo de movilizaciones sociales que se prolongaría hasta 1975. El suceso desbordó a las organizaciones que lo habían convocado —la CGT local y otros sindicatos cordobeses— y derribó el mito del orden, principio fundador del Onganiato.

A nadie pasó inadvertido que, en esa explosión de repudio popular, los trabajadores de la industria automotriz habían desempeñado un papel considerable. El escenario de los sucesos, la ciudad de Córdoba, era el mejor ejemplo de las transformaciones sociales que acompañaban los programas de industrialización. Una nueva industria había permitido el surgimiento, en la clase obrera, de un sector compuesto por trabajadores estables, calificados, que percibían remuneraciones relativamente elevadas. Las grandes terminales habían alentado la negociación directa con los trabajadores mediante la creación de nuevos sindicatos, incluso organizados por planta, que se mantuvieron fuera de la influencia de los sindicatos nacionales controlados por los dirigentes peronistas, los cuales muy pronto serían conocidos como "la burocracia

sindical". Estas condiciones permitieron el surgimiento de un nuevo sindicalismo, con prácticas más combativas y objetivos más amplios.

(El Cordobazo provocó una aguda crisis política y quebró la confianza en las políticas económicas.) Las maniobras especulativas se concentraron sobre el mercado cambiario, la fuga de capitales y la caída de la inversión, y la presión contra el peso se acentuó. En este marco, Krieger Vasena se vio obligado a renunciar, y fue reemplazado por José María Dagnino Pastore, un economista de perfil técnico que presidía el CONADE. Aunque Dagnino Pastore compartía el enfoque económico de Krieger, no contaba con su prestigio ni con sus relaciones en el mundo de las finanzas. Aunque el nuevo ministro afirmó que continuaría la política económica, esta declaración no fue suficiente para restaurar la confianza de los actores económicos. La declinación de las reservas monetarias creaba perspectivas devaluatorias y el escenario político aportaba mayor inestabilidad.

(Las manifestaciones y protestas se extendían a todo el país: Córdoba, Tucumán, Cipolletti y Rosario.) En este contexto, la perdurabilidad del gobierno parecía estar en duda. Además, la desconfianza presidía la relación entre el presidente y el comandante en jefe del Ejército, el general Alejandro Lanusse. La ausencia de un plan destinado a restaurar la mediación de los actores políticos, en medio de un escenario cada vez más conflictivo, hizo meditar a Lanusse sobre la conveniencia de poner fin al ensayo autoritario. En mayo de 1970, el secuestro y asesinato del general Aramburu por Montoneros —una organización guerrillera peronista que alcanzaría gran importancia en los años posteriores— convenció a los comandantes militares de la necesidad de derrocar al presidente.

Del liberalismo al nacionalismo económico (1970-1973)

El 8 de junio de 1970, la junta militar reasumió el ejercicio del poder. En adelante, las Fuerzas Armadas cogobernarían junto con el presidente, poniendo fin así al período excepcional abierto por el Onganiato. La junta designó presidente al general Marcelo Levingston, por entonces agregado militar en la embajada argentina en Washington. Levingston estuvo al frente del gobierno sólo durante nueve meses, lapso en el cual la movilización popular se intensificó. El surgimiento de nuevos actores, como el sindicalismo combativo y "clasista", la radicalización de algunos sectores de las clases medias, la aparición de nuevas organizaciones guerrilleras de tendencia peronista o incluso de izquierda profundizaron la crisis de legitimidad de la dictadura militar.

Sin embargo, el nuevo presidente no parecía tomar debida cuenta de estos procesos, ya muy evidentes. En efecto, Levingston llamó a "profundizar la Revolución" y rechazó, por el momento, la posibilidad de elecciones libres. Durante su breve mandato, la política económica fue conducida, primero, por Carlos Moyano Llerena, y luego por Aldo Ferrer. Este último modificó el enfoque de la política económica y asumió posturas nacionalistas, favorables a las pequeñas y medianas empresas de capital nacional. Ferrer devaluó la moneda, expandió el gasto público, implantó la Ley de "compre argentino" para los contratos del estado y flexibilizó la política crediticia para las empresas nacionales. También se aplicaron controles de precios e incluso se estableció una veda para la venta de carne. El gobierno autorizó la vuelta al sistema de paritarias y, a comienzos de 1971, permitió aumentos salariales que, en promedio, alcanzaron el 30%. En este escenario, no resulta sorprendente que el ritmo de la inflación subiera del 14% anual en 1970 al 35% al año siguiente. Aunque parte de este aumento se debió al impacto de la inflación internacional y la recuperación de los precios de la carne, no cabe duda que las políticas expansivas cumplieron un rol destacable. La "apertura nacionalista" no pudo evitar la desaceleración del crecimiento del PBI, que había alcanzado una tasa del 8,5% en 1969. Entre 1970 y 1972, declinó año tras año, hasta alcanzar poco más del 3%.

En marzo de 1971, Lanusse destituyó a Levingston e inició el lento camino hacia la normalización institucional del país. Entonces, la prioridad del gobierno militar era la política: se trataba de negociar una salida electoral que, en el mejor de los casos, permitiera el traspaso del poder a un candidato aceptable para las Fuerzas Armadas. Incluso se habló de la posibilidad de una candidatura del general Lanusse, sostenida por un acuerdo electoral que incluyera al peronismo, pero no a Perón, reflatando un plan que había fracasado en 1963, cuando el caudillo militar era Onganía. A mediados de 1972, Perón reveló las negociaciones que Lanusse había entablado con él y condenó al Gran Acuerdo Nacional al fracaso. En noviembre, Perón retornó al país y poco después dio a conocer su decisión a favor de la candidatura de Cámpora para las elecciones de marzo de 1973.

Durante la presidencia de Lanusse, se intentó amoldar la política económica a las exigencias propias de la búsqueda de un acuerdo electoral. El Ministerio de Economía desapareció como tal y sus funciones quedaron distribuidas entre varios ministerios y agencias públicas. Las políticas monetarias y crediticias expansivas se mantuvieron. El déficit

público continuó aumentando y la actividad económica se desaceleró. En 1972, el gobierno militar otorgó tres aumentos generales de salarios del orden del 15% cada uno. Si bien se aplicaron controles de precios para los artículos de la canasta familiar y se retornó al sistema de acuerdos de precios con las grandes empresas, la inflación llegó al 58% en 1972. Es indudable que el comportamiento macroeconómico de este período estuvo muy condicionado por las tendencias de la economía internacional y, en el ámbito interno, por la búsqueda de una solución a la crisis política abierta en 1969.

El tercer gobierno peronista (1973-1976)

La política económica de Gelbard y el Pacto Social

Las elecciones de marzo de 1973 dieron el triunfo a la candidatura del Frente Justicialista de Liberación, una alianza electoral entre el peronismo, el desarrollismo y otras fuerzas políticas menores. El 25 de mayo, Héctor Cámpora asumió la presidencia, en medio de una algarabía general: el peronismo volvía al poder tras diecisiete años de proscripciones. El conflicto político, que había enfrentado a los militares con Perón, se trasladó entonces al interior del peronismo. Detrás de esta fuerza habían convergido diversos sectores sociales y políticos que, con objetivos diferentes y en conflicto latente, se alineaban detrás de la figura de Perón. Las bases tradicionales del peronismo, las organizaciones gremiales conducidas por la “burocracia sindical” y la dirigencia política, debieron convivir con nuevos actores, como la juventud, las organizaciones armadas y las bases obreras radicalizadas.

Con la imposición de Cámpora como candidato, Perón había optado por apoyar a los nuevos sectores; sin embargo, la composición del gabinete puso de manifiesto la intención de integrar también a los más conservadores, lo cual, no obstante, no evitó el conflicto ni la división creciente del movimiento. Luego del enfrentamiento armado entre facciones de la derecha y la izquierda peronistas en Ezeiza —cuando una multitud aguardaba el regreso definitivo del líder al país—, Perón presionó hasta conseguir las renuncias de Cámpora y el vicepresidente Solano Lima. El gobierno quedó provisionalmente en manos de Raúl Lastiri, cuñado del ministro de Bienestar Social y secretario de Perón, José López Rega, quien encabezaba la reacción contra la izquierda peronista. Entonces, una nueva elección presidencial dio el triunfo a la fórmula Juan Domingo Perón-Isabel Perón. El anciano general asumió la presidencia el 12 de octubre de 1973; su tercer gobierno se prolongaría sólo durante ocho meses.



El 28 de agosto de 1973, el ministro de Economía José B. Gelbard y el presidente del Banco Central Alfredo Gómez Morales explican los objetivos y alcances de la ley de nacionalización de los depósitos. El Pacto Social tuvo un impacto positivo en el corto plazo, pero no logró contener la inflación. AGN.

Entre mayo de 1973 y octubre de 1974, la política económica peronista estuvo conducida por José Gelbard, líder de la CGE. La política oficial se basó en un acuerdo entre la CGT, la CGE y el Ministerio de Economía. El programa económico estaba compuesto por el Plan Trienal, una serie de proyectos que implicaban reformas de largo plazo, y un plan de estabilización. Entre los proyectos que alentaban cambios estructurales se destacaban la nacionalización del comercio exterior de carnes y cereales; la apertura al comercio con los países socialistas; la nacionalización de los depósitos bancarios y la reglamentación sobre las entidades financieras; un paquete de reformas impositivas, entre las que se incluyó un impuesto a las tierras “improductivas” que despertó la oposición de los grandes productores rurales; la creación de un ente planificador de las empresas públicas, denominado “Corporación Nacional de Empresas del Estado”, y la sanción de una legislación sobre inversiones extranjeras, que intentaba limitar una

público continuó aumentando y la actividad económica se desaceleró. En 1972, el gobierno militar otorgó tres aumentos generales de salarios del orden del 15% cada uno. Si bien se aplicaron controles de precios para los artículos de la canasta familiar y se retornó al sistema de acuerdos de precios con las grandes empresas, la inflación llegó al 58% en 1972. Es indudable que el comportamiento macroeconómico de este período estuvo muy condicionado por las tendencias de la economía internacional y, en el ámbito interno, por la búsqueda de una solución a la crisis política abierta en 1969.

El tercer gobierno peronista (1973-1976)

La política económica de Gelbard y el Pacto Social

Las elecciones de marzo de 1973 dieron el triunfo a la candidatura del Frente Justicialista de Liberación, una alianza electoral entre el peronismo, el desarrollismo y otras fuerzas políticas menores. El 25 de mayo, Héctor Cámpora asumió la presidencia, en medio de una algarabía general: el peronismo volvía al poder tras diecisiete años de proscripciones. El conflicto político, que había enfrentado a los militares con Perón, se trasladó entonces al interior del peronismo. Detrás de esta fuerza habían convergido diversos sectores sociales y políticos que, con objetivos diferentes y en conflicto latente, se alineaban detrás de la figura de Perón. Las bases tradicionales del peronismo, las organizaciones gremiales conducidas por la “burocracia sindical” y la dirigencia política, debieron convivir con nuevos actores, como la juventud, las organizaciones armadas y las bases obreras radicalizadas.

Con la imposición de Cámpora como candidato, Perón había optado por apoyar a los nuevos sectores; sin embargo, la composición del gabinete puso de manifiesto la intención de integrar también a los más conservadores, lo cual, no obstante, no evitó el conflicto ni la división creciente del movimiento. Luego del enfrentamiento armado entre facciones de la derecha y la izquierda peronistas en Ezeiza —cuando una multitud aguardaba el regreso definitivo del líder al país—, Perón presionó hasta conseguir las renunciaciones de Cámpora y el vicepresidente Solano Lima. El gobierno quedó provisionalmente en manos de Raúl Lastiri, cuñado del ministro de Bienestar Social y secretario de Perón, José López Rega, quien encabezaba la reacción contra la izquierda peronista. Entonces, una nueva elección presidencial dio el triunfo a la fórmula Juan Domingo Perón-Isabel Perón. El anciano general asumió la presidencia el 12 de octubre de 1973; su tercer gobierno se prolongaría sólo durante ocho meses.



El 28 de agosto de 1973, el ministro de Economía José B. Gelbard y el presidente del Banco Central Alfredo Gómez Morales explican los objetivos y alcances de la ley de nacionalización de los depósitos. El Pacto Social tuvo un impacto positivo en el corto plazo, pero no logró contener la inflación. AGN.

Entre mayo de 1973 y octubre de 1974, la política económica peronista estuvo conducida por José Gelbard, líder de la CGE. La política oficial se basó en un acuerdo entre la CGT, la CGE y el Ministerio de Economía. El programa económico estaba compuesto por el Plan Trienal, una serie de proyectos que implicaban reformas de largo plazo, y un plan de estabilización. Entre los proyectos que alentaban cambios estructurales se destacaban la nacionalización del comercio exterior de carnes y cereales; la apertura al comercio con los países socialistas; la nacionalización de los depósitos bancarios y la reglamentación sobre las entidades financieras; un paquete de reformas impositivas, entre las que se incluyó un impuesto a las tierras “improductivas” que despertó la oposición de los grandes productores rurales; la creación de un ente planificador de las empresas públicas, denominado “Corporación Nacional de Empresas del Estado”, y la sanción de una legislación sobre inversiones extranjeras, que intentaba limitar una

mayor transnacionalización del sector industrial. Otros proyectos implicaban una reforma sobre el sistema de salud y de seguridad social. En suma, se trataba de un programa que intensificaba el intervencionismo estatal, alentaba una distribución más equitativa del ingreso y proponía medidas favorables al capital nacional.

El plan de estabilización tenía como piedra angular el Pacto Social, un acuerdo tripartito entre el gobierno, la CGE y la CGT, mediante el cual estas corporaciones aceptaban una tregua en el conflicto por la distribución del ingreso. Luego de un aumento salarial cercano al 20%, se estableció el congelamiento de los precios y salarios por el término de dos años; es decir, hasta junio de 1975. En este sentido, el pacto era muy similar al Plan de Emergencia de 1952 y al tipo de acuerdos corporativos que el peronismo aspiraba a imponer. Sin embargo, presentaba también algunas diferencias notables. Retomando la experiencia de 1967, se impusieron precios máximos sobre un conjunto de productos de primera necesidad, mediante la negociación de un convenio con las grandes empresas; en otros artículos, como la carne y los textiles, el gobierno estableció precios oficiales. Por otra parte, las políticas monetarias y fiscales no fueron coordinadas con el acuerdo de precios.

El Pacto Social tuvo mejor recepción que el Plan Trienal, cuya puesta en marcha estuvo sometida a ásperas controversias. En tanto, la implementación del pacto se vio beneficiada por un contexto internacional y local muy favorable. El incremento de los precios internacionales de los productos primarios y una cosecha récord de trigo permitieron revertir el déficit del sector externo. En el ámbito interno, la elección de Cámpora fue acompañada de algunos temores por parte de las entidades empresarias y de las grandes empresas de capital extranjero. La UIA decidió entonces incorporarse a la CGE para participar desde allí en la nueva política económica. Por último, la designación de Gelbard y la aplicación de un programa antiinflacionario basado en el acuerdo entre capital y trabajo fueron recibidos como un mal menor.

Antes de la firma del pacto, muchas empresas habían elevado los precios de manera preventiva, ya que se sospechaba que el nuevo gobierno aplicaría medidas como el congelamiento. Esto permitió a los empresarios encarar la negociación con un amplio margen para absorber el incremento en los salarios. Por su parte, la CGT, conducida por José Ignacio Rucci, se mostró favorable a un acuerdo de salarios y precios. Aunque la burocracia sindical temía que el congelamiento de los salarios erosionara su dominio sobre las bases, el pacto encuadraba bien en las políticas peronistas de concertación. Además, el gobierno sancionó

una ley de asociaciones profesionales que consolidó la autoridad de la burocracia sobre las organizaciones sindicales.

El plan tuvo efectivo impacto durante la segunda mitad de 1973. Las expectativas inflacionarias se redujeron en forma sustancial; la inflación minorista –que había alcanzado el 58% en 1972– comenzó a desacelerarse en el segundo semestre de 1973; el nivel de actividad superó el registrado previamente y la tasa de desocupación cayó hasta llegar al 5% de la PEA. La actividad económica mostró signos de recuperación, aunque no así la inversión privada. Los éxitos iniciales del pacto condujeron a subestimar los graves problemas resultado de la prolongación de un acuerdo de este tipo, en el marco del estallido de la crisis internacional del petróleo; incluso se llegó a hablar de la meta de “inflación cero”.

Estas esperanzas quedaron sepultadas en 1974. El fuerte incremento de los precios del petróleo y de otros productos e insumos de importación transmitió las tensiones inflacionarias internacionales a la economía local. La política económica peronista presentaba gran inconsistencia, ya que, al tiempo que se buscaba aplacar la inflación, se había ampliado el gasto público y la oferta de crédito. Muy pronto, las tensiones inflacionarias impulsaron a los trabajadores y los empresarios a la confrontación. Entre marzo y junio, se multiplicaron los conflictos laborales. La presión de las bases y la amenaza que ello significaba para el poder de la burocracia impulsó a ésta a reclamar incrementos salariales. Por su parte, los empresarios respondieron a los precios máximos con desabastecimiento y el surgimiento de un mercado negro. En marzo de 1974, Perón se vio obligado a conceder un aumento salarial del 13% y autorizar el traslado del aumento de los costos a los precios finales. La lucha por la distribución del ingreso se había reanudado.

Crisis política y económica. De Gómez Morales a Rodrigo

El 1° de julio de 1974 falleció Perón. Sus funerales fueron acompañados de declaraciones de apoyo institucional a su sucesora, Isabel. Sin embargo, pronto fue evidente que, con su desaparición física, se extinguía el poder de mediación que el anciano presidente había mantenido hasta último momento.

La muerte de Perón ocurrió en medio de un notorio empeoramiento del contexto económico internacional y de la economía argentina. En forma paralela, los enfrentamientos políticos y los conflictos sociales del escenario local se profundizaron. Ello se debió, al menos en parte, a la

decisión de la presidenta de apoyarse en el ala derechista del peronismo, encabezada por su ministro López Rega. En septiembre de 1974, la división del partido oficial se tradujo en el paso a la clandestinidad de Montoneros, al tiempo que se intensificaba la ola de persecuciones desatadas por la Alianza Anticomunista Argentina, un grupo extremista de derecha que operaba con la anuencia oficial. La división también se puso de manifiesto en el interior del gobierno. Si bien ya se habían producido varias purgas de dirigentes y funcionarios cercanos a la izquierda partidaria, una sórdida lucha enfrentaba a Gelbard con López Rega y los sindicalistas. La derecha ambicionaba controlar el Ministerio de Economía, en tanto que la burocracia sindical quería desplazar a Gelbard para poner fin a un plan económico que, al imponer un límite a sus demandas, la exponía al cuestionamiento de las bases obreras. Tampoco los grandes empresarios se mostraban proclives a apoyar a Gelbard, y confiaban en su capacidad de presión para moldear una política económica más favorable a sus intereses. Finalmente, Gelbard fue reemplazado por un miembro de la "vieja guardia peronista" que había sido presidente del Banco Central hasta la víspera: Alfredo Gómez Morales.

En tanto, la economía argentina pasó súbitamente de un contexto externo muy favorable a uno muy crítico. En julio, se anunció el cierre del Mercado Común Europeo para la compra de carnes. A ello se sumó, durante la segunda mitad de 1974, el fuerte deterioro de los términos del intercambio, provocado por la caída de los precios de exportación, y el ascenso de los precios de los insumos importados. Como resultado, al año siguiente el superávit comercial de 1973 se redujo notablemente. La profundización del gasto público hizo que el déficit fiscal alcanzara el 8% del PBI. Por su parte, la tasa de inflación llegó al 20% anual, un porcentaje menor al año previo, pero que de todos modos mostraba la imposibilidad de alcanzar la meta de inflación cero. En 1974, el PBI continuó ascendiendo y alcanzó una tasa del 6%, en tanto que en el Gran Buenos Aires, en noviembre, la desocupación llegó a un nivel mínimo del 2,5%. Aunque estos índices mostraban un escenario sólo en parte negativo, algunos síntomas preanunciaban problemas mayores: el congelamiento de precios en un contexto de aumento de costos estaba comprimiendo las ganancias de vastos sectores productivos, en especial de aquellos que empleaban intensivamente mano de obra y constituían la base de apoyo de la CGE. En el ámbito doméstico, se observaban fenómenos como el desabastecimiento y el mercado negro. La persistencia de la inflación y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo fortalecieron el atraso cambiario y crearon expectativas devaluatorias.

Aunque la política económica de Gómez Morales intentó corregir algunos de estos aspectos, de ninguna manera configuró un plan ortodoxo. El ministro se negó a devaluar, ante el temor del impacto que esta medida podía tener sobre la inflación; en cambio, intentó moderar el gasto público y la política crediticia. La política de precios y salarios se flexibilizó, pero no logró corregir las distorsiones de los precios. La lucha por la distribución del ingreso se reanudó con fuerza; al aumento salarial del 13% dispuesto en marzo se le sumó otro del 13% en noviembre y un tercero, del 20%, en marzo de 1975. Estas medidas fueron acompañadas por la autorización oficial de trasladar el aumento de los costos a los precios.

Pronto, la estrategia gradualista de Gómez Morales se quedó sin apoyo político. En la primera mitad de 1975, un nuevo conflicto se desató en el seno del gobierno: el *lopezreguismo* —sobre el que Isabel Perón se apoyaba cada vez más— se enfrentó duramente con la burocracia sindical. En principio, la derecha obtuvo una victoria, con la renuncia de Gómez Morales y otros ministros, y su reemplazo por colaboradores ligados al ministro de Bienestar Social.

Neoliberalismo y populismo: el *Rodrigazo* de 1975

La lucha por el poder se dirimía entre el ala derechista del partido, que rodeaba a Isabel Perón, y el movimiento obrero. El propósito de López Rega era que el gobierno ganara mayor independencia de las bases sindicales; incluso ambicionaba remover a la cúpula sindical dirigente. La coyuntura económica se había agravado y era necesario aplicar medidas impopulares para revertirla. El ritmo de la inflación se había acelerado y, si bien la desocupación era baja, la actividad económica y la inversión habían descendido en forma vertiginosa.

A mediados de año ya se vislumbraba una grave crisis de la balanza de pagos. Para corregir estos desequilibrios, se consideraba imprescindible aplicar una política liberal ortodoxa, que permitiera disciplinar a los actores económicos, equilibrar las cuentas externas y las fiscales, mejorar las condiciones para la inversión y promover las exportaciones agropecuarias. A principios de junio, Celestino Rodrigo, un viejo funcionario peronista ligado a López Rega, asumió el Ministerio de Economía. Junto al economista liberal Ricardo Zinn, secretario de Programación Económica, elaboraron un duro plan de ajuste y estabilización, que incluyó una devaluación del peso del 100%, aumentos de las tarifas de los servicios públicos en porcentajes similares y un incremento del 180% del precio de la nafta. El denominado "*Rodrigazo*" implicaba una fuer-

te redistribución del ingreso a favor del sector exportador y deprimía la actividad productiva ligada al mercado interno. Así, la alianza populista se resquebrajó.



La presidenta Isabel Perón y el ministro de Economía Celestino Rodrigo firman, el 18 de junio de 1975, con las multinacionales automotrices, el acta de compromiso por medio de la cual esas empresas se comprometerían a postergar por dos años el giro de divisas a sus casas matrices. El Rodrigazo profundizó la crisis económica y quebró la alianza que sostenía al tercer gobierno peronista. AGN.

El plan fue presentado cuando todavía no habían finalizado las negociaciones paritarias dispuestas por Gómez Morales. Rodrigo ofreció un aumento uniforme del salario del 38%, pero la CGT rechazó esta propuesta oficial. Aunque la movilización de las bases impedía a la burocracia aceptar un acuerdo en esos términos, también es cierto que los sindicalistas peronistas advirtieron que la nueva política económica tenía objetivos más amplios, por ejemplo, marginarlos del gobierno. La CGT presionó y obtuvo de la presidenta la decisión de supeditar a la libre negociación de las partes el aumento de los salarios.

A diferencia de lo que el gobierno esperaba, las entidades empresarias se mostraron muy receptivas a los reclamos obreros y firmaron acuerdos que implicaban aumentos salariales en una escala entre el

60% y el 200%. Era evidente que los empresarios apostaban a una profundización de la crisis económica y política. En este contexto, los sindicatos también se movilizaron a Plaza de Mayo. Una manifestación de 100 000 personas convocada para “agradecer” a Isabel la decisión de no imponer un aumento uniforme de los salarios fue acompañada del reclamo de renuncia de López Rega y sus acólitos. Impulsada por su entorno, Isabel anuló las paritarias y anunció un aumento uniforme del 50% y dos incrementos adicionales del 15%, en octubre de 1975 y a principios de 1976. Esta decisión provocó una crisis política, que se expresó en un paro nacional de cuarenta y ocho horas dispuesto para el 7 y 8 de julio; era la primera vez que la CGT realizaba un paro contra un gobierno peronista. Ante la amenaza de perder su principal apoyo político y provocar la caída de su gobierno, ya muy debilitado, la presidenta cedió y anunció que los acuerdos serían homologados. López Rega y Rodrigo se vieron obligados a renunciar; el primero debió abandonar incluso el país. El enfrentamiento había terminado con la derrota del ala derechista.

Una economía sin rumbo (1975-1976)

Luego del fracaso del plan Rodrigo, la economía argentina se sumergió en una profunda crisis. La explosión inflacionaria que siguió al Rodrigazo –recordemos que el costo de vida alcanzó el récord histórico de incremento del 185% anual– creaba una coyuntura muy compleja para la aplicación de políticas consensuadas. En un intento por capear la crisis que amenazaba derrumbar su gobierno, Isabel Perón designó a Antonio Cafiero como ministro de Economía. Su ingreso al gabinete fue visto con optimismo, ya que el nuevo ministro contaba con sólidos lazos con el gremialismo y poseía la cintura política necesaria para tejer nuevas alianzas.

Sin embargo, dos acontecimientos mostraron que las corporaciones no estaban dispuestas a brindar mayor tiempo al gobierno. Las organizaciones empresarias, con excepción de la UIA, retiraron su apoyo a la CGE y constituyeron la Asamblea Permanente de Entidades Empresarias (APEGE). Esta entidad asumió una dura postura opositora, que en febrero de 1976 culminaría con un *lock out* patronal. En agosto de 1975, también se produjo una crisis militar, que terminó con el desplazamiento del comandante en jefe del Ejército, general Alberto Numa Laplane, y su reemplazo por Jorge Rafael Videla, un oficial antiperonista que muy pronto expresó la negativa del Ejército a seguir apoyando las instituciones democráticas.

En tanto, el equipo de Cafiero se propuso atacar tres problemas básicos: la alta inflación, el desequilibrio externo y la recesión. El enfoque elegido fue el de una política gradualista atractiva para los actores económicos. El problema más grave era la inflación, ya que se originaba en la fuerte puja por la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, y en el interior de cada sector. La distorsión de los precios relativos impulsaba a cada grupo a exigir medidas de excepción para corregir el deterioro de sus ingresos. Por su parte, el gobierno había perdido toda capacidad de mediación. En estas condiciones, el control de la inflación parecía una tarea casi imposible. Cafiero dispuso la indexación trimestral de los salarios, el aumento de los precios de algunos bienes y servicios y, para poner fin a los subsidios implícitos, la indexación de los préstamos y las deudas fiscales. Se buscaba así evitar una nueva aceleración del ritmo de escalada de los precios. En el ámbito externo, se intentó mantener el tipo de cambio mediante minidevaluaciones quincenales. Además, se iniciaron negociaciones con el FMI para que el país fuera beneficiario de préstamos que ese organismo otorgaba para compensar la caída de las exportaciones y el aumento de los precios del petróleo.

Un retiro temporario de la presidenta, su reemplazo por el presidente provisional del Senado, Ítalo Luder, y nuevas concesiones a las Fuerzas Armadas para el combate contra la guerrilla crearon la expectativa de que la inestabilidad política podría dejar de ser un factor de acentuación de la crisis económica. No obstante, en octubre Isabel reanudó sus funciones y las expectativas sobre su derrocamiento se reforzaron. En los meses siguientes, la CGT y los sindicalistas peronistas continuarían apoyando al gobierno, aunque sin lograr impulsar una estrategia político-económica que evitara el esperado golpe militar. En enero de 1976, la presidenta reorganizó su gabinete y reemplazó a Cafiero por Emilio Mondelli, un banquero que entonces presidía el Banco Central y que se convirtió en el sexto ministro de Economía en los treinta y cuatro meses del tercer gobierno peronista. A principios de marzo, Mondelli anunció un nuevo programa de emergencia, que consistía en una tregua social de ciento ochenta días, la unificación del mercado cambiario y una nueva devaluación monetaria, aumentos en torno del 80% en las tarifas de los servicios públicos y los combustibles, un incremento salarial del 12%, y la acentuación del control de precios. Tres semanas después, el 24 de marzo, las Fuerzas Armadas tomaron el poder.

Los sectores de la producción

La expansión de la agricultura pampeana

Durante la segunda mitad de la década de 1960, el agro pampeano continuó recuperándose del estancamiento productivo iniciado en la década de 1930. La adopción de nuevas técnicas de manejo agrícola, la tractorización y el empleo cada vez más intensivo de maquinarias y cosechadoras consolidaron el incremento de la producción agrícola. Este proceso se acentuó en la década de 1970, alentado por la introducción de semillas mejoradas de maíz, sorgo granífero, trigo y girasol, y la difusión del cultivo de la soja y de las nuevas formas de utilización del suelo y las prácticas agronómicas asociadas a este cultivo. A esto se sumaron nuevos avances en el uso de equipos y la utilización intensiva de herbicidas y pesticidas. Estas innovaciones tecnológicas permitieron un destacable aumento de los rendimientos; según las estimaciones de Obschatko, entre 1960-1969 y 1980-1985, éstos fueron de un 69% para el maíz, un 68% para el sorgo, un 86% para la soja, un 34% para el trigo y un 56% para el girasol. Como resultado, durante la década de 1970, el valor de la producción agrícola se duplicó con respecto a los primeros años de la misma década. No obstante, dicho proceso fue desigual: no tuvo mayor impacto en la superficie cultivada, pero sí fue notable la productividad, que se desarrolló a una tasa anual del 5%.

Si bien la expansión agrícola fue general, el ritmo de crecimiento fue considerablemente mayor en el rubro de las oleaginosas (el girasol y luego la soja) que en los cereales. El hecho de que dicha expansión se basara en un aumento de la productividad de la tierra permitió que fuera acompañada de un incremento de la producción ganadera, que alcanzaría niveles récord a finales de la década de 1970. Recién a partir de 1977 se iniciaría un período de retracción ganadera a favor de la expansión agrícola.

El avance de la agricultura en la pampa produjo destacables cambios en la especialización productiva de sus subregiones. Al mismo tiempo, las transformaciones productivas retroalimentaron importantes cambios sociales. En relación con las transformaciones sociales, en 1968 el fin de las prórrogas sucesivas a los arrendamientos acentuó la crisis de las explotaciones familiares (que había comenzado en la década de 1950), alentó el aumento de los tamaños de las explotaciones pampeanas y fortaleció el nacimiento de nuevos actores sociales: los contratistas. Se trataba de una forma de arrendamiento que, a diferencia del tradicional, constituía una relación menos asimétrica con los propietarios de la

tierra. Los contratistas de labores y de cosechas recorrían la región con maquinarias de su propiedad, cobrando tarifas fijas por su tarea o bien recibiendo un porcentaje de lo cosechado. En cuanto a los contratistas tanteros, cultivaban la tierra durante un año y abonaban una renta en porcentaje de la cosecha. En todos los casos, en la región pampeana, se observó una tendencia clara a la concentración y a la ampliación de la escala de las explotaciones.

La expansión agraria tuvo lugar en un contexto macroeconómico de enorme inestabilidad, marcado por la imposición de retenciones, bruscos cambios en el tipo de cambio real y movilidad de los precios mundiales. Es interesante notar que, en varios momentos, estos factores repercutieron en forma negativa sobre los ingresos percibidos por los productores, a pesar de lo cual las transformaciones producidas por el cambio tecnológico continuaron su marcha. Mencionamos ya que el plan Krieger Vasena fue acompañado de importantes retenciones al sector. A ellas se sumó en 1968 la Ley 18 033, que estableció por tres años el impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria, un tributo del 1,6% sobre el valor fiscal de las tierras que se abonaba como un anticipo no reintegrable del impuesto a los réditos. Su importancia radica en que fue el único impuesto nacional sobre la tierra de aplicación efectiva en la historia argentina. En esos años, un cambio de peso fue el fin de las prórrogas a los arrendamientos, lo cual condujo a que el conflicto entre propietarios y arrendatarios dejara de ser el centro de las disputas sectoriales. Si bien durante el tercer gobierno peronista las retenciones volvieron a incrementarse, el fuerte despegue de los precios internacionales de la carne y los cereales evitó que se viera afectada la rentabilidad del sector, al menos por un tiempo. La otra iniciativa del peronismo fue la sanción, en septiembre de 1973, de la Ley 20 538, que establecía el impuesto a la Renta Potencial de la Tierra, con el objetivo de gravar a los propietarios de tierras improductivas. Hasta tanto se lograra implementar ese complejo gravamen, se estableció otro a la Tierra Libre de Mejoras. Estos nuevos impuestos fueron mal recibidos por los productores y finalmente serían anulados por la dictadura militar en 1976. Una polémica mayor generó el proyecto de Ley Agraria redactado por el secretario de Agricultura Horacio Giberti y que disponía, entre otras medidas, la expropiación de las tierras improductivas. El proyecto fue rechazado por todas las entidades agrarias aunque por diferentes motivos.

En conjunto, la expansión de la agricultura pampeana y la mejora de los precios internacionales permitieron ampliar las exportaciones

argentinas. El valor de las ventas de cereales ascendió de unos 543 millones de dólares en 1966 a 1175 millones un decenio más tarde.

Las crisis de las economías regionales

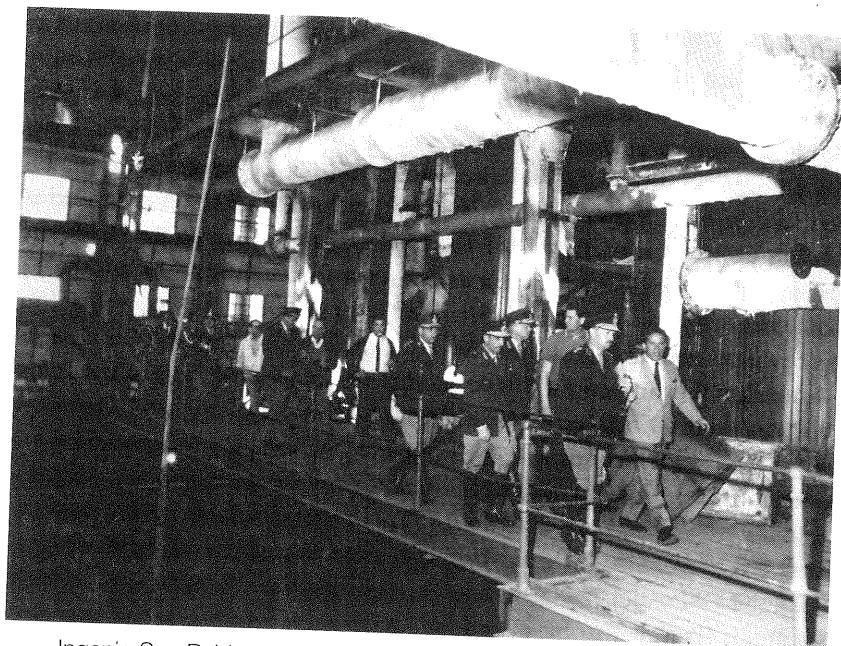
Fuera de las fértiles praderas pampeanas, ¿cómo se adaptaron las economías regionales a los bruscos cambios de las políticas económicas? En realidad, las economías regionales ya venían sufriendo cambios notorios. Luego de la caída de Perón en 1955, se inició un período en el cual los gobiernos comenzaron a dismantelar las políticas de intervencionismo y regulación de la producción que, iniciadas en los años treinta (o incluso antes), habían alcanzado su auge durante el peronismo. En tanto, otras regiones, marginales hasta ese momento, fueron objeto de mayor atención mediante planes destinados a fomentar el desarrollo. El ejemplo típico fue la Patagonia, donde la explotación de petróleo alentada por el desarrollismo, sumada a la construcción de grandes obras públicas, convirtieron a la región en un nuevo polo de atracción de las migraciones internas y de la inmigración de los países limítrofes (chilenos y bolivianos).

Los movimientos de población constituyen un indicador de las capacidades de transformación de las economías regionales. Durante las décadas de 1960 y 1970, las regiones del Noroeste y del Noreste expulsaron población hacia otras regiones, como la pampeana y la patagónica. Se trataba de población en edades activas que, ante la falta de oportunidades laborales, se trasladaba hacia los grandes conglomerados urbanos, como el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario, el Gran La Plata, Córdoba y Mar del Plata, o las nuevas ciudades de la Patagonia, como Neuquén, Trelew y Comodoro Rivadavia.

El desempeño de las economías regionales dependió de factores diversos. Como la producción se orientaba en forma predominante hacia el mercado interno, la evolución de la demanda doméstica constituía un límite de peso para las posibilidades económicas del interior. Los productos que ya cubrían la demanda local —como el azúcar, la vid y el algodón— debieron enfrentar más tempranamente el peligro de la sobreproducción y la crisis regional. En estos casos, la expansión de la producción estaba limitada por el crecimiento vegetativo de la población, que venía declinando desde varias décadas atrás.

En este contexto, ninguna economía del interior sufrió una crisis tan profunda y prolongada como la tucumana. Especializada en el cultivo de la caña de azúcar, la producción tucumana sufría la competencia de Salta y Jujuy, donde los productores alcanzaban rendimientos por

hectárea muy superiores. La expansión de los cultivos llegó a su nivel máximo a mediados de la década de 1950, pero la producción de azúcar batió su récord en 1965, cuando superó 1 200 000 toneladas. De inmediato, se produjo una crisis de sobreproducción y los precios se derrumbaron un 30%. La depresión golpeó con fuerza a un grupo de ingenios que ya mostraban un severo proceso de descapitalización, un alto índice de endeudamiento bancario y una situación patrimonial muy comprometida.



Ingenio San Pablo, 1966. El presidente de facto general Juan C. Onganía recorre la fábrica. Ese año es recordado como el del colapso de la industria azucarera en Tucumán.

La recesión provocó un agudo conflicto social y político. Una de las primeras medidas de Onganía fue disponer, por medio de la Ley 16 926 de agosto de 1966, el cierre de ocho ingenios y prohibir la instalación de nuevas fábricas. Otra ley se propuso disminuir la producción y reconvertir a los pequeños productores de caña hacia otros cultivos. Estas medidas tuvieron graves consecuencias y condujeron al desplazamiento de la actividad de unos 6000 cañeros y a una caída de la producción del 34% en el quinquenio 1965-1970. La crisis en Tucumán se prolongó, a pesar de los programas oficiales que buscaron estimular la sustitución

del azúcar por nuevos cultivos y la implantación de industrias, como una fábrica de papel y celulosa y otras de productos cítricos. La crisis social alentó al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) a implantar un “foco” en la región, donde la presencia campesina y la pobreza y exclusión social parecían asegurar el éxito. A partir de 1975, la provincia fue sometida a una violenta represión militar, en el marco del “Operativo Independencia”, y luego, ya durante la última dictadura militar, se intentó acompañar la represión con leyes que alentaban la inversión y la radicación de industrias. Hacia 1980, la provincia seguía expulsando población y casi la mitad de sus habitantes tenía sus necesidades básicas insatisfechas.

La economía del algodón, centrada en el Chaco, también fue afectada por una crisis similar. La superficie cultivada en el país había alcanzado su nivel máximo en 1957-1958, con 732 000 hectáreas. En el siguiente decenio, los precios declinaron fuertemente y el área se contrajo un 58%. La presencia de productores minifundistas, la falta de títulos de propiedad sobre las tierras, la dependencia de un grupo concentrado de empresas textiles y la debilitada autoridad de la Junta Nacional del Algodón (disuelta en 1970) alentaron nuevos reagrupamientos sociales en torno a las ligas agrarias. Durante la primera mitad de los años setenta, las ligas se radicalizaron y llegaron a cuestionar el régimen de propiedad de la tierra; la instauración de la dictadura en 1976 puso fin a este proceso. Al mismo tiempo, el incremento de los precios internacionales, la liberación de aranceles a las exportaciones y la mejora en la calidad de la fibra permitieron el incremento de las exportaciones. A fines de los años setenta estalló una severa crisis provocada por la combinación de la caída de los precios mundiales, el atraso cambiario y las altas tasas de interés. Entonces, se intentó reorientar la producción hacia otros productos, aunque sin éxito, ya que, en muchos casos, el tamaño de las explotaciones impedía este cambio. En tanto, los productores continuaban cultivando algodón o bien abandonaban sus explotaciones.



“Chaco: la maldición del Oro Blanco”

Todos los viernes, cuando anochece, un tren polvoriento entra lentamente a la estación Retiro: es el expreso que llega desde el Chaco, luego de atravesar más de mil kilómetros; muy pocos saben que en los últimos cuatro años bajaron a Buenos Aires, de sus destartados vagones de

segunda, unos 120 000 chaqueños, protagonistas del más pavoroso e ignorado éxodo que haya volcado el interior sobre la Capital en la década del 60. Muchos de estos integrantes son colonos que malvendieron sus algodones y peones braceros que levantaban las cosechas; ahora, sus hijas se emplean como sirvientas, sus hijos como lavacopas y todos engrosan algunas de las villas de emergencia del Gran Buenos Aires. ¿Por qué se van, quién los empuja, qué intereses se benefician con este éxodo?

“No sé hasta cuándo vamos a seguir así. ¿Irme de aquí? ¿Pero adónde y con qué?”, suspiró Adriano Chara (69) en su chacra cercana a Colonia Aborigen, a unos cien kilómetros de Resistencia, la capital provincial. [...] el Chaco produce más del 50 por ciento del algodón que consume el país; aparentemente, pues, el colono Adriano Chara no tendría de qué preocuparse. Pero a doscientos kilómetros de su chacra, en Florida Chica, *Siete Días* dialogó con los hermanos Sander, quienes coincidieron con Chara: “Entre los dos tenemos 150 hectáreas y este año perdimos 3 millones y medio con la baja del precio del algodón. Entre los impuestos y la sequía hay muchos que no pueden resistir”. El panorama es agobiador: “Hay colonos –adujo Genaro Sander– que levantaron todo y se fueron. Pelearon contra las inundaciones, la sequía, las víboras, las plagas, la tuberculosis, el tigre, la vinchuca, los vampiros que transmiten rabia, la falta de médicos, la insolación, todo. Pero –concluyó Genaro– sacan cien mil pesos por año a duras penas y en Buenos Aires, si toda la familia trabaja, juntan esa cantidad por mes”.

Aún peor es la situación de los braceros: los peones de chacra o cosecheros son cada vez más escasos: sus patrones no tienen cómo pagarles. Cerca de Machagai, a un centenar de kilómetros de Resistencia, Juan Ferreyra (27), cosechero, trabajaba en un algodonal. Sus dedos de largas uñas arrancaban con increíble velocidad el algodón de los capullos, engrosando la carga de su bolsa de arpillera ceñida a la cintura. “Por temporada –dijo Ferreyra– puedo sacar hasta un total de 30 000 pesos trabajando sin parar de enero a junio, durante toda la cosecha.” “Imagínese, ando concubinao, tenemos cinco pibes, ¿cómo van a comer?” Tampoco Ferreyra habla de irse, pero advierte: “Mis tres hermanos no se iban hasta que un día, chau, se fueron. Ahora están en Villa Dominico”.

¿Cómo se explica la asfixia económica que sufre el emporio algodonerero del país? “Del mismo modo que los productores de lanas de la Patagonia tienen sus lavaderos en Avellaneda, así también las hilanderías que elaboran nuestro algodón están en la provincia de Buenos Aires”, describió el

intendente de Sáenz Peña, suboficial mayor Adolfo Arce. De tal modo, los industriales hilanderos porteños continúan fijando los precios del algodón de acuerdo con su conveniencia. [...] Existe así una falta de estructuración del mercado que, según Víctor Javkin (presidente de la Cámara de Comercio de Sáenz Peña y vicepresidente de la Federación Económica provincial), revela dos cosas: “una falta de comprensión del gobierno nacional sumada a la acción de entidades que no tienen su genuina base en el interior y cuyos agentes de relaciones públicas deambulan por los pasillos de los ministerios ejerciendo influencias”. Estas entidades no son sólo las hilanderías de Buenos Aires; según economistas locales existen también “grandes sociedades anónimas vinculadas a las firmas Dreyfus o Bunge y Born, por ejemplo, que vienen al Chaco en tanto les conveniga; son empresas multinacionales que desarrollan su propia política”. Pero quien más fustigó a “los responsables del drama chaqueño” fue monseñor Ítalo Di Stefano (47), obispo de Sáenz Peña; redactor de los documentos de Medellín. “La economía chaqueña, en gran parte, no les pertenece a los chaqueños; desde el primer momento los monopolios disfrutaron prácticamente de todo.”

La salida inmediata reside, para muchos, en el fortalecimiento del cooperativismo; Di Stefano opina que “las cooperativas son la gran realidad social del Chaco, aunque todavía no pudieron dar el gran paso para elaborar la materia prima y culminar el ciclo hasta la venta del producto al público”. Además, el obispo chaqueño denunció: “La provincia marcha hacia un loteo; hay una política evidente de constituir grandes establecimientos en todo el mundo; el Chaco, con mucha población diseminada, es molesto para concretar ese proyecto. Se puede llegar fácilmente a eso desalentando la radicación de la gente por dos razones: a) la tierra no pertenece a los pobladores, y b) el valor de la producción disminuye. A ello se suman los múltiples gravámenes impositivos”.

Di Stefano reveló a *Siete Días* haber escuchado un diálogo de dos funcionarios en relación con el éxodo: “Que se vayan, ¿para qué los queremos?”. “Esa frase –recuerda– la oí no sólo en boca de funcionarios, sino también pronunciada por representantes de los grandes intereses.”

Germán Rozenmacher, “Chaco: la maldición del Oro Blanco”, *Siete Días*, julio de 1970. ■

Los casos de Tucumán y Chaco pusieron de manifiesto el estallido de crisis tempranas, debido a ciertos factores estructurales y a tensiones que venían acumulándose desde tiempo atrás. En cambio, en otros ca-

sos, la década 1965-1975 no estuvo caracterizada por la crisis, sino por nuevos ciclos de expansión. Esto sucedió con los cultivos de tabaco en Salta y Jujuy, la explotación forestal y el cultivo de la yerba mate y el tung en Misiones, y el cultivo de la vid en Mendoza y San Juan.

El apogeo de la industrialización por sustitución de importaciones

Luego de la recesión de 1962, la industria manufacturera inició una etapa de expansión ininterrumpida. Entre 1963 y 1974, la producción industrial creció a una tasa superior al 7% anual, el empleo al 2% y la productividad del trabajo al 5% anual. Se trató de un período excepcional, que mostró las capacidades de transformación del sector y, al mismo tiempo, develó algunos de los límites que continuaban construyendo el desarrollo del país. Las industrias líderes de dicha expansión fueron las productoras de bienes de consumo durables, equipos y productos básicos. Estas ramas eran conocidas en la época como "industrias dinámicas", ya que se desarrollaban a un ritmo mayor, debido a que la demanda doméstica continuaba siendo importante y existían márgenes para la sustitución de importaciones. En cambio, aquellos sectores que habían protagonizado la etapa "fácil" de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante las décadas de 1930 y 1940 —como la industria alimentaria, la textil y la metálica liviana— crecieron a tasas menores, aunque no despreciables. La estructura industrial reflejó este crecimiento diferencial. En 1974, la rama metalmecánica continuaba representando un tercio del PBI industrial; la industria química, la elaboración de derivados de petróleo y la producción de caucho acrecentaron su participación de un 15% hasta un 20%, en tanto que las ramas de alimentos y bebidas y la textil continuaron perdiendo peso.

Entre las industrias dinámicas, el complejo automotor siguió cumpliendo un rol central. En 1969, la industria superó el récord anterior de producción logrado en 1965, al entregar al mercado unas 200 000 unidades. En 1974, el sector fabricó poco menos de 300 000 unidades, un récord que no sería superado hasta 1993. El incremento del 50% en sólo cinco años (1969-1974) tuvo lugar en un contexto marcado por cambios destacables en la legislación de promoción sectorial y el recrudescimiento de conflictos entre las terminales y las empresas autopartistas, muchas de ellas de capital local. Si bien este crecimiento fue menor al de la etapa de implantación industrial, echó por tierra los pronósticos pesimistas sobre el temprano agotamiento del mercado local. En

los hechos, la expansión se debió a la fuerte demanda doméstica de automóviles medianos.

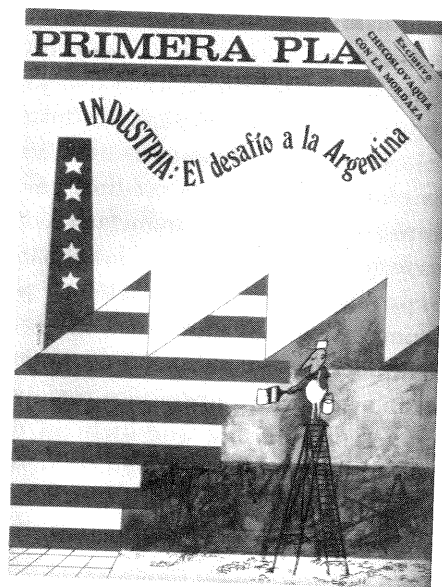
El despliegue de la producción industrial y los avances en el proceso de integración vertical se debieron, en gran medida, a la maduración de las inversiones llevadas a cabo durante el período desarrollista y a nuevas inversiones realizadas durante los años de Krieger Vasena. Por entonces, economistas e ingenieros comenzaban a discutir los límites impuestos por la ISI y la necesidad de llevar adelante modificaciones sobre el sector manufacturero. La política industrial del Onganía se propuso profundizar la eficiencia del sector industrial. En 1967, se llevó adelante una reforma aduanera que redujo sustancialmente el nivel de protección establecido en 1958 y mejoró en forma considerable su estructura. Asimismo, el Banco Industrial —que, como ha analizado Marcelo Rougier, tradicionalmente había auxiliado financieramente a las empresas mediante créditos para cubrir gastos corrientes— reorientó su operatoria a financiar créditos de largo y mediano plazo para la importación de equipos y maquinarias, y apoyar, mediante avales, proyectos para la instalación de plantas productoras de insumos siderometalúrgicos y químicos básicos, celulosa y papel de diarios, y petroquímicos. La estabilización económica también permitió que se aplicaran con mayor impacto los regímenes de promoción de las exportaciones industriales, que incluían diversos incentivos, como tipos de cambio diferenciales y créditos destinados a financiar las compras desde el extranjero.

Las firmas extranjeras poseían grandes ventajas frente a las empresas argentinas, ya fuera por su poderío financiero, el control sobre la tecnología de producción o la dotación de personal gerencial con habilidades y destrezas mayores que las de la mayoría de las empresas locales. De manera que no resultó sorprendente que muchos empresarios argentinos decidieran desprenderse de sus activos frente a la amenazante competencia de las firmas extranjeras.

La denominada "desnacionalización" de la industria se convirtió en un tema de debate. La presión de algunos sectores de las Fuerzas Armadas y las quejas de las empresas de capital nacional (representadas por la CGE) derivaron en la sanción de las leyes 19 151/71 y 20 557/73, que introdujeron diversos controles al capital extranjero y prohibieron su ingreso en algunos sectores de la economía. El censo de 1974 reveló un aumento sensible del capital extranjero en la producción industrial, que ascendió desde el 25% en 1964 al 30% una década más tarde. Sin embargo, en las ramas dinámicas, esta

participación se elevaba hasta el 50%. En algunas industrias, como la automotriz, la fabricación de fibras artificiales y sintéticas, cigarrillos, cámaras y cubiertas, plásticos y resinas sintéticas, y farmacéutica, alcanzaba porcentajes de entre el 60% y el 99%.

La desnacionalización de la industria argentina



Portada de *Primera Plana*, n° 297, septiembre de 1968.

El 13 de marzo de 1967 se aplicó una reforma cambiaria que dejó subvaluado el peso [...]. Pero lo que no se había previsto era lo que los capitalistas extranjeros podían hacer con su dólar subvaluado en función de los pesos nacionales argentinos: utilizarlos como si disfrutaran de un subsidio para la compra de empresas locales ya instaladas y en funcionamiento [...]. Había algunas otras buenas razones para inclinarse por la compra de activos de empresas instaladas en vez de elegir el camino de la inversión en nuevas empresas [...]. En el caso particular de la Argentina, era visible que las dificultades financieras por las que atravesaban algunas empresas convertían a sus titulares en vendedores dispuestos a liquidar su paquete accionario a bajo precio. Éste es uno de los aspectos que enfatiza el economista Carlos García Martínez,

en el aludido documento interno de la UIA: "El profundo deterioro que experimenta la estructura económica financiera de las empresas argentinas". La causa fundamental de esa postración sería "el prolongado proceso de inflación endémica que experimenta nuestra economía", cuyos efectos patrimoniales enuncia: la desviación de las utilidades para financiar el capital de giro; la tributación impositiva sobre utilidades que, en buena parte, lo son sólo contables; el pago de dividendos en acciones; la distribución de utilidades contables; un fuerte endeudamiento a corto plazo y costos elevados.

Julián Delgado, "Industria: el desafío de la Argentina", *Primera Plana*, n° 297, septiembre de 1968, pp. 56-57. ▀

Luego de la renuncia de Krieger Vasena y la reanudación del proceso inflacionario, las políticas sectoriales intentaron continuar privilegiando los objetivos de una mayor integración de la estructura industrial y la exportación de artículos manufacturados. Pero los problemas coyunturales derivados de la inflación y la puja distributiva inhibieron el impacto de esas políticas. Un caso típico fue la creación, en enero de 1971, del Banco Nacional de Desarrollo que, si bien continuó promoviendo los grandes proyectos industriales, prestó una atención cada vez mayor a los problemas de la coyuntura. También se acentuó la asistencia estatal a las empresas en dificultades. En 1969, se sancionó la Ley 17 507 de Rehabilitación de Empresas, mediante la cual el estado se proponía evitar la quiebra de aquellas que las autoridades consideraban de mayor trascendencia. Según Rougier, la norma fue pensada para unas pocas firmas, entre ellas SIAM Di Tella, pero los sucesivos gobiernos terminaron incorporando al régimen a más de doscientas, muchas de las cuales quedaron en manos del estado argentino.

El escenario industrial no estaba exento de desequilibrios y dificultades. A comienzos de la década de 1970, la industria argentina mostraba signos de maduración de las capacidades gerenciales y tecnológicas que venían desarrollándose desde décadas atrás. Grandes y medianas empresas nacionales y extranjeras importaban tecnología, la adaptaban a las condiciones locales e incluso la mejoraban; algunas comenzaron a exportar productos y otras lograron vender plantas "llave en mano". En 1960, las exportaciones industriales representaban sólo un 3% del valor total; diez años más tarde, habían ascendido al 6%; en 1974, alcanzaron los 876 millones de dólares, es decir, un 24% del valor total. Se vendían al extranjero cosechadoras, bienes de

capital, automóviles, productos químicos y petroquímicos, y laminados de acero. Este proceso era resultado de la maduración del sector industrial y de la puesta en marcha de incentivos a las exportaciones, que se aplicaron de manera intermitente, como la devolución de derechos (*draw back*), tipos de cambio diferenciales, créditos y la financiación de las ventas en el exterior.

La modernización de la sociedad y sus límites

Las transformaciones económicas de las décadas de 1960 y 1970 produjeron notables cambios en la sociedad y, a pesar de algunos fenómenos negativos, se puso en evidencia la capacidad de incorporación e integración social de la industrialización orientada al mercado interno. Entre 1960 y 1970, la población ascendió de 20 millones de habitantes a 23,3 millones, con una tasa anual de crecimiento del 15,4 por mil habitantes, algo menor al período 1947-1960 (17,2 por mil habitantes). La urbanización continuó su marcha ascendente, ya que pasó de un 62% en 1947 a un 72% en 1960 y un 79% en 1970. Buenos Aires y sus alrededores acentuaron su peso demográfico, representando el 33,7% de la población en 1960 y el 35,6% diez años más tarde. La Capital Federal, el Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba continuaron siendo el foco de atracción de la población que migraba, en especial desde las provincias del Noroeste –las cuales padecían las consecuencias de la crisis de las economías regionales– y desde países limítrofes como Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay. A esas ciudades se sumaron otras, en particular en la Patagonia, la región que presenció el mayor ritmo de crecimiento demográfico en la década de 1960.

La expansión urbana se vio favorecida por el dinamismo del sector terciario, especialmente el comercio y los servicios personales. Dicho sector acentuó su ya dominante lugar en la ocupación de la población económicamente activa (PEA); ascendió desde el 45% en 1945 al 47,5% en 1960 y el 52% en 1970. En cambio, la industria y el agro continuaron perdiendo peso en la ocupación de la PEA. En el primer sector, en 1963, el número de obreros industriales era de 909 000, un 10% menor al de 1954. Si bien la expansión iniciada entonces permitió llegar nuevamente al millón de obreros en 1973, no superó de manera significativa el nivel alcanzado al finalizar el período peronista. La ampliación y diversificación del sector de servicios permitió un notable incremento de la clase media asalariada, con mayor énfasis entre los profesiona-

les y los técnicos. En los sectores bajos, si bien el número de obreros industriales se estancó, aumentaron considerablemente los asalariados en el sector de servicios, el transporte y la construcción, donde también se desarrolló con más énfasis el cuentapropismo. Las estimaciones de Susana Torrado muestran que, hacia el final del período, la estructura social urbana presentaba un destacado peso de la clase media (45%), donde la asalarización había avanzado de manera notable, y una leve disminución de las clases trabajadoras, que habían pasado de constituir el 57% del total a mediados de la década de 1950 a un 54%.

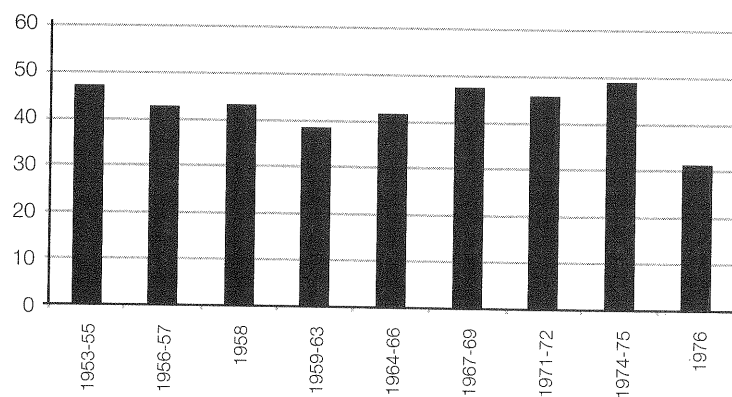


Una sucursal de los supermercados Minimax, empresa radicada en 1962 que era propiedad de la familia Rockefeller, el día de su inauguración en Martínez, provincia de Buenos Aires. Durante la década de 1960, el comercio se modernizó y se aceleró la concentración económica. Hacia 1969 había en el país 162 supermercados, de los cuales el 44% estaba en Buenos Aires y los suburbios. AGN.

La expansión económica, la modernización de la industria y los aumentos de la productividad estuvieron acompañados de una declinación de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso. Ésta había alcanzado sus porcentajes máximos durante la etapa final del peronismo, pero había descendido durante el gobierno de Frondizi debido a la aplicación de las políticas económicas ortodoxas.

El proceso se revirtió a partir de 1963 y llegó a niveles cercanos al 50% a finales de la década de 1960 y durante el tercer gobierno peronista. De cualquier manera, la evolución del salario real muestra un lento incremento, del orden del 10%, muy menor a los aumentos de la productividad, lo cual pone en evidencia una profundización notable de las distancias sociales. Para cubrir las necesidades de una familia, se volvió común la incorporación al mercado de trabajo de varios de sus miembros, incluso entre las clases medias bajas.

Gráfico 4. Participación de los asalariados en el ingreso nacional (1953-1976)
(en porcentaje)



Fuente: Susana Torrado, *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1992.

A comienzos de la década de 1970, la sociedad argentina mostraba signos de maduración y modernización con altos niveles de urbanización, un comportamiento demográfico propio de las sociedades desarrolladas, el predominio del sector terciario, niveles de vida relativamente altos y, en algunos sectores sociales, patrones de consumo más sofisticados, como la adquisición de un automóvil o el disfrute de vacaciones anuales en un departamento propio o alquilado. Por otra parte, ya se percibían algunos fenómenos sociales menos positivos, con el lento aumento de los salarios reales, una participación de los trabajadores en la distribución del ingreso algo menor a la alcanzada durante el peronismo clásico, el aumento

del empleo precario y, en las grandes ciudades, la expansión de las villas miseria, que ponía en evidencia el deterioro creciente de los servicios sanitarios y educacionales públicos, y los problemas habitacionales.

Conclusión

A mediados de los años sesenta, liderada por el sector industrial, la economía argentina inició un ciclo de crecimiento que, con breves interrupciones, continuaría durante una década. Este desempeño fue producto de la conjunción de factores internacionales y locales favorables, como la mejora de los precios mundiales de los productos de exportación, el incremento de la producción exportable y la maduración de las transformaciones productivas y tecnológicas en el sector industrial, que se habían acelerado en el período previo.

En cambio, las políticas económicas se caracterizaron por la sucesión de enfoques opuestos. En 1966, en gran medida como respuesta a los ciclos de marcha y contramarcha que se habían acelerado desde 1950, el gobierno de la "Revolución Argentina" se propuso alcanzar la estabilidad económica, reducir y mejorar la intervención estatal sobre los mercados y profundizar la eficiencia y competitividad del sector manufacturero. En el marco de un régimen autoritario, la política económica de Krieger Vasena y de Dagnino Pastore se centró en el congelamiento de precios y salarios, el aliento a las inversiones extranjeras, y el incremento de las inversiones públicas en grandes obras de infraestructura, imprescindibles para la implantación de nuevas industrias de insumos básicos. El resultado fue un destacable desarrollo de la producción, al tiempo que se acentuaba la transnacionalización y dependencia tecnológica de la industria argentina. Más allá del sector industrial y del agro pampeano —que comenzó a superar el largo estancamiento iniciado en la década de 1930—, el proyecto económico del Onganiato no parecía proponer fórmulas que permitieran superar la crisis y el estancamiento de algunas economías regionales. El estallido del Cordobazo y el inicio de un ciclo de movilización y radicalización popular pusieron en tela de juicio la estrategia del desarrollismo autoritario.

A partir de 1970, la política económica abandonó el enfoque eficientista a favor de una mayor intervención estatal, el contralor de la inversión extranjera, el aliento a las empresas argentinas —en especial las pequeñas y medianas— y, en menor medida, una distribución más equitativa del ingreso. Algunos de los problemas que habían caracterizado a

la economía argentina de posguerra, como la reanudación de la carrera entre precios y salarios, el aumento del déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos como resultado del fuerte endeudamiento externo se reanudaron con mayor fuerza. Si bien la dictadura militar de Levingston y Lanusse intentó dar alguna respuesta a estos desafíos, no fue sino luego del retorno del peronismo al poder que se pusieron en marcha las políticas más integrales en este plano.

En una coyuntura favorable en principio, el Plan Trienal y el Pacto Social de Gelbard brindaron respuestas a problemas de corto y mediano plazo. No obstante, el empeoramiento de las condiciones mundiales y la falta de consistencia entre los objetivos propuestos y la instrumentación de las políticas macroeconómicas condujeron al fracaso del enfoque. Aunque la política de contención de precios por vía del acuerdo entre capital y trabajo había fracasado ya a mediados de 1974, la muerte de Perón —convertido en el árbitro casi indiscutido del escenario político— la privó de su apoyo más importante. La fragilidad de la restauración institucional y el reinicio de los conflictos entre actores diversos empujaron a la adopción de políticas económicas de corto plazo. En un giro hacia el enfoque liberal, el Rodrigazo llevó a la economía hacia la hiperinflación y la recesión.

Mientras la inestabilidad macroeconómica se acentuaba, a mediados de la década de 1970 la estructura económica exhibía los rasgos de un largo y complejo sendero de desarrollo e industrialización. Si bien la industria gozaba de una alta protección, con un crecimiento impulsado por la demanda doméstica, algunos sectores mostraban mayor dinamismo, y capacidad tecnológica y competitiva. Por entonces, una cuarta parte de las exportaciones argentinas estaba compuesta por manufacturas de origen industrial. Sin embargo, el sendero de la industrialización quedaría trunco. Los desequilibrios macroeconómicos conducirían a adoptar políticas económicas que transformarían las condiciones en que la economía argentina venía desenvolviéndose desde los años treinta.

6. Desindustrialización, hiperinflación, convertibilidad y crisis (1976-2001)

El quiebre del modelo de desarrollo producido en 1976 continuó durante las últimas dos décadas del siglo XX. En los años ochenta, el desempeño económico se vio condicionado por el peso del pago de los intereses de la deuda externa. Las políticas económicas no pudieron revertir el estancamiento ni contener la inflación, dos de los problemas que gravitaban desde mediados de la década de 1970. Luego de los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, el gobierno peronista de Carlos Menem impuso un programa de reformas estructurales que liberalizó los mercados productivos y financieros, y transformó el papel del estado, impulsando la privatización de las empresas públicas. En 1991, se puso en marcha un régimen de convertibilidad que permitió derrotar la inflación. Las reformas alentaron el ingreso de capitales extranjeros, la modernización de algunos sectores productivos, pero también acentuaron la desindustrialización y la vulnerabilidad de la economía frente a la inestabilidad de los mercados mundiales. A partir de 1995, la volatilidad económica se profundizó y las constricciones producto de la convertibilidad empujaron a la Argentina a lo que fue percibido como la mayor crisis de su historia económica.

Estancamiento, recuperación y crisis

A partir de 1976, la economía local inició un período de grandes cambios que transformaron radicalmente la estructura productiva, marcando un quiebre en el modelo de desarrollo que, al menos desde 1930, había caracterizado el desenvolvimiento de la Argentina. El sector manufacturero dejó de ser el motor impulsor del crecimiento y, en medio de un ciclo de apertura económica y atraso cambiario, sufrió una severa reestructuración mediante la destrucción de un vasto sector del tejido industrial, el retroceso en la integración

apertura
económica
atraso
cambiario