

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Arturo O'Connell

La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta.

Juan J. Llach

El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo.

Samuel Amaral

El empréstito de Londres de 1824.

NOTAS Y COMENTARIOS

Sara Caputo de Astelarra

La Argentina y la rivalidad comercial entre los Estados Unidos e Inglaterra (1899-1929).

Carlos Mayo

Estancia y peonaje en la región pampeana en la segunda mitad del siglo XVIII.

Mario Rapoport

El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario.

Carlos Escudé

Réplica al comentario sobre La declinación argentina.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Nº 92

Vol. 23

ENERO-MARZO

1984



Instituto de Desarrollo Económico y Social

EL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL es una institución sin fines de lucro dedicada a promover el análisis y estudio objetivo de la problemática argentina y latinoamericana en todos sus aspectos: económico, social, histórico, político y cultural. Especialistas en estos temas, profesores universitarios, profesionales y estudiantes del país como también técnicos de todo el mundo, y en especial de América Latina, se han vinculado a nuestra institución, colaborando en actividades tales como conferencias, debates, mesas redondas, información especializada, etcétera. El programa docente comprende la realización de Cursos y Seminarios para Graduados y Universitarios Avanzados, en dos ciclos regulares durante el año lectivo. Además, el IDES publica, con periodicidad trimestral, **DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales—**. En el seno del Instituto se constituyen centros de estudio y grupos de trabajo en torno del análisis de diversos temas dentro de las disciplinas señaladas.

DESARROLLO ECONOMICO Revista de Ciencias Sociales

COMITE EDITORIAL

Director: Héctor L. Dieguez

Jorge Balán

Reinaldo Bajraj (Santiago, Chile)

Jorge Katz

Luis Alberto Romero

Carlos E. Sánchez

Carlos Strasser

Juan Carlos Torre

Secretario de Redacción:

Getulio E. Steinbach

Los trabajos, colaboraciones, etc., deben remitirse a: Sr. Director de Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Güemes 3950 (Tel. 71-6197) 1425 - Buenos Aires, Argentina.

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

COMISION DIRECTIVA

Presidente: Juan V. Sourrouille (*)

Presidenta interina: Catalina Wainerman

Secretario: Juan J. Santiere

Tesorero: Juan Carlos Gómez Sabaini

Titulares:

Adolfo Canitrot

Ricardo Cibotti

Torcuato Di Tella

Aldo Ferrer

Floreál Forni

Alieto A. Guadagni

Gregorio Klimovsky

Roberto Martínez Nogueira

José Enrique Miguens

Arturo A. O'Connell

Alberto Petrecolla

Lucio Reca

Héctor W. Valle

Javier Villanueva

(*) En uso de licencia.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

SUSCRIPCION ANUAL (4 números)

	Vía común	Vía aérea	EJEMPLAR SIMPLE Vía común	Vía aérea
Argentina	—	—	\$a 120.—	—
Países limítrofes (incl. Perú y Ecuador)	US\$ 36.00	US\$ 40.00	US\$ 12.00	US\$ 13.00
Centroamérica (incl. Colombia y Venezuela) ..	US\$ 40.00	US\$ 48.00	US\$ 12.00	US\$ 14.00
U.S.A. y Canadá	US\$ 40.00	US\$ 48.00	US\$ 12.00	US\$ 14.00
Europa, Asia, Africa y Oceanía	US\$ 44.00	US\$ 52.00	US\$ 12.00	US\$ 15.00

Para suscripciones, pedidos, correspondencia, informaciones, etcétera, dirigirse a:

ides Instituto de Desarrollo Económico y Social
Güemes 3950 - Tel. 71-6197 - Buenos Aires - Argentina
Código Postal 1425

* La tardanza del envío por correo común hace recomendable la suscripción aérea.

Registro de la Propiedad Intelectual No 246345
Copyright by Instituto de Desarrollo Económico y Social - Queda hecho el depósito que marca la ley No 11.723.

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046 - 001X

ARTICULOS

479 Arturo O'Connell

La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta.

515 Juan J. Llach

El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo.

559 Samuel Amaral

El empréstito de Londres de 1824.

NOTAS Y COMENTARIOS

589 Sara Caputo de Astelarra

La Argentina y la rivalidad comercial entre los Estados Unidos e Inglaterra (1899-1929).

609 Carlos Mayo

Estancia y peonaje en la región pampeana en la segunda mitad del siglo XVIII.

617 Mario Rapoport

El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacional vs. teoría de la dependencia? Un comentario.

Las responsabilidades por las opiniones expuestas en las colaboraciones firmadas es exclusiva de los autores.

ENERO-MARZO DE 1984

Vol. 23 **92**

FLACSO ARGENTINA
BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

EL PLAN PINEDO DE 1940, SU SIGNIFICADO HISTORICO Y LOS ORIGENES DE LA ECONOMIA POLITICA DEL PERONISMO

JUAN JOSE LLACH*

I. Introducción

El Plan Pinedo de 1940 y el programa "mercadointernista" del peronismo originario son estudiados en este trabajo** como instancias culminantes de un prolongado debate de ideas sobre las estrategias de desarrollo y las políticas económicas más convenientes para el país; un debate que hunde sus raíces profundamente en el pasado y se prolonga hasta nuestros días con sorprendente actualidad.

En su etapa "contemporánea" la polémica se remonta a los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra. Su desarrollo a lo largo de todo el crítico período de entreguerra coincidirá simultáneamente con una desaceleración del vertiginoso crecimiento que la economía argentina había tenido desde el último cuarto del siglo XIX y, por otro lado, con una diversificación de las fuentes más dinámicas de ese crecimiento¹.

* Miembro de la carrera del investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

** Las investigaciones en las que se basa este trabajo fueron realizadas por el autor entre 1970 y 1972 en la Universidad del Salvador y merced a una beca de perfeccionamiento del CONICET. Algunos resultados preliminares de esa labor se publicaron en Llach (1972), en un trabajo en el que se polemizaba con Jorge (1971) y con Murmis y Portantiero (1971) sobre la década del treinta y el plan Pinedo.

La mayor parte del trabajo, sin embargo, no había sido publicada hasta ahora. La presente versión, de la que se excluyeron los antecedentes históricos del período de entreguerras, fue reescrita íntegramente, en su mayor parte durante la estadía del autor en el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella en 1982, siempre como investigador del CONICET. Esta versión se benefició considerablemente con la lectura de muchos trabajos aparecidos desde la redacción original, entre los que deseo destacar los de Villanueva (1972), Fodor y O'Connell (1973), Fodor (1975), Goetz (1976), Rapoport (1976), Guido Di Tella (1979), O'Connell (1979), Escudé (1980, 1982 y 1983) y Díaz Alejandro (1982). Deseo agradecer a Javier Villanueva por su lectura y comentarios del viejo original y a Pablo Gerchunoff y a mi esposa Magdalena Estrugamou de Llach por la misma tarea sobre una versión inicial del presente.

¹ Sin necesidad de suscribir la teoría de una "demora" en el crecimiento argentino entre 1914 y 1933 (Di Tella y Zymelman, 1967), hay un creciente consenso en destacar las causas institucionales de la desaceleración del crecimiento de la economía argentina después de la Primera Guerra (Vázquez Presedo, 1978; Díaz Alejandro, 1982, en una profunda revisión de su tesis anterior, 1970). Sin embar-

Hasta la Segunda Guerra, y durante su transcurso, los principales temas en discusión fueron invariables: las relaciones económicas triangulares de la Argentina con Gran Bretaña y los Estados Unidos (y las consecuentes recomendaciones de acercamiento a uno u otro país, a Europa continental o, más tíbiamente, a América Latina); el grado de apertura de la economía al comercio exterior y el desarrollo del mercado interno; el papel de la industria manufacturera y las formas que debían adoptar su desarrollo y el de otras actividades urbanas; la cuestión de las economías del interior y, como tema omnipresente, el de la intervención del Estado en la economía para resolver estos y otros problemas.

Sin dudas, lo que estaba en discusión era la propia estrategia de desarrollo económico vigente en la Argentina. Pero tanto sus defensores como sus críticos combinaban en distintas proporciones los temas antes enumerados. No había "dos bandos", sino una realidad mucho más matizada y no expresada todavía claramente en propuestas globales alternativas.

La diversificación de la estructura productiva, anterior a la Gran Crisis pero indudablemente acentuada por ésta, contribuyó a echar más leña al fuego de la polémica y de las presiones sobre el Estado.

Casi todos los sectores más dinámicos no eran ya los tradicionales, sino aquellos con mayor orientación al mercado interno. Ya fuera que se basaran en la industrialización, en otras actividades urbanas o en algunas economías regionales, requerían casi invariablemente alguna forma de intervención estatal.

En conjunción con estos desarrollos, y a pesar de algunas medidas restrictivas aplicadas durante la década del treinta, se había producido una significativa expansión de los intereses norteamericanos en el país bajo la forma de préstamos al gobierno, desarrollo del transporte automotor, frigoríficos, petróleo y nuevas industrias manufactureras. Sin embargo, esta expansión encontraba, además de límites políticos, un límite natural en la escasa complementariedad de las economías argentina y norteamericana.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial significó un nuevo y rudo golpe para quienes todavía confiaban en la "vuelta a la normalidad" de la expansión conjunta del comercio exterior y el desarrollo, que se había interrumpido desde la crisis de 1930 rehabilitándose tenuemente a partir de 1933. En cambio, las fuerzas proclives al desarrollo del mercado interno, la industrialización y otras actividades urbanas y las economías del interior, no solamente resultaban beneficiadas ahora por el curso "natural" de los acontecimientos sino también, por segunda vez en diez años, por una conmoción exterior que obligaba a un mayor cierre de la economía.

En este contexto, y continuando el crescendo iniciado ya en la década del veinte, el debate sobre el desarrollo económico nacional alcanzó inusual

go, aún se espera la obra definitiva sobre la crisis de la economía argentina en el período de entre-guerra, que es el verdadero trasfondo del plan Pinedo, lo supieran o no sus autores. Es curioso que la mejor obra para entender esto sea la de un testigo, Alejandro Bunge, y que la mejor prueba de la gran discusión sea la *Revista de Economía Argentina*, que inició su publicación en 1918. El autor prepara actualmente una recopilación de los principales artículos de dicha revista.

intensidad y, ahora lo sabemos, una especial significación para la historia posterior.

El trabajo que presentamos tiene por objeto estudiar el desarrollo de este debate durante los años de la Segunda Guerra y en la inmediata posguerra y su relación con algunos de los hechos políticos, económicos y sociales más destacados del mismo período. Para ello se agregan cuatro secciones a esta introducción.

En la sección siguiente se estudia el "Programa de reactivación de la economía nacional" de 1940 ("Plan Pinedo"), su discusión en el Congreso y en la sociedad y su fracaso político.

Este programa, además de su interés intrínseco, tiene el significado especial de ser el primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente. A tal fin el programa procura conciliar la industrialización con la economía abierta, fomentar las relaciones comerciales de la Argentina con los Estados Unidos y con los países limítrofes y crear un mercado de capitales.

Pese a tratarse de la propuesta más elaborada y más integradora que el excluyente régimen político instaurado en 1930 pudo ofrecer al país, el Plan fue derrotado políticamente. Este fracaso no fue el producto de las virtudes o defectos del Plan, ni de sus evidentes vacilaciones, ni de nada que le fuera intrínseco. Por el contrario, fue el elevado precio que la elite gobernante debió pagar por su incapacidad para forjar en su momento una alianza social y política más amplia y capaz de dar respuestas más tempranas a las dificultades de tipo estructural que afrontaba el desarrollo de la economía argentina y a los "catálogos de peticiones" que se venían acumulando desde la Primera Guerra.

En la sección III se estudia el desarrollo de la polémica desde el fracaso del Plan Pinedo hasta 1946, con especial referencia a las discusiones sobre el estilo del crecimiento industrial y sobre la intervención del Estado en la economía. A lo largo de estos años, y a favor de las circunstancias de la guerra, el industrialismo alcanza una hegemonía casi indiscutida; ya casi no se pone en duda su presencia, sino tan sólo la forma más correcta de su desarrollo.

Asimismo, ya con anterioridad a la revolución de junio de 1943, las ideas "mercadointernistas" empiezan a alcanzar el predominio, a pesar del espectacular e inesperado auge de las exportaciones industriales durante la guerra y sin que se argumentara todavía en contra de ellas ni se pregona su incierto futuro en la posguerra. El estudio del pensamiento de los empresarios industriales y de los militares, de algunas medidas de política económica tomadas entre 1941 y 1946 y de las circunstancias que les dieron origen nos revela algunas de las razones de la marcha triunfal del "mercadointernismo".

Las razones decisivas, sin embargo, son las reseñadas en la sección IV. Allí se exponen los argumentos por los que el peronismo, antes y después de

su constitución como movimiento político, consagró el triunfo de una política industrial basada con exclusividad en el mercado interno y de una economía política con cierta aversión al comercio exterior. Los argumentos tuvieron mucho menos que ver con la "polémica industrial" que con los condicionamientos externos, con los objetivos de la política exterior argentina durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra y con aquellos otros objetivos que el peronismo se fijó en materia de política social y de redistribución de los ingresos.

La sección V, dedicada a las conclusiones del trabajo, incursiona brevemente en algunas consideraciones sobre el papel de la racionalidad y los intereses económicos, confrontados con las luchas políticas y las instituciones en el período estudiado. Estas reflexiones apuntan a responder la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron los factores que impidieron que se desarrollara en la Argentina una estrategia razonada de industrialización?

II. El Plan Pinedo de 1940 y sus circunstancias: la estrategia que no fue

1. La coyuntura de 1940 y la propuesta del Plan: ¿reactivación cíclica o cambio de rumbo?

El 14 de noviembre de 1940 el Poder Ejecutivo (PEN) remitió a la Cámara de Senadores, con amplia mayoría oficialista, un programa de reactivación económica firmado por el vicepresidente de la Nación en ejercicio de la presidencia, Ramón S. Castillo, y sus ministros de Agricultura, Daniel Amadeo y Videla, y de Hacienda, Federico Pinedo. El programa se había preparado en el Ministerio de Hacienda y era el fruto del trabajo de un equipo² aunque, lógicamente, Pinedo era su responsable político y como tal asumió su defensa ante el Congreso.

Se ha discutido bastante la "verdadera naturaleza" del Plan: si era "gatopardista", demasiado audaz, sólo coyuntural o, simplemente, irrelevante³.

Esta discusión ha resultado sorprendentemente amplia: una lectura atenta y completa del Plan no deja demasiadas dudas sobre lo que dice ni

² Cierta tradición oral atribuye parte de la responsabilidad intelectual del programa a Raúl Prebisch, Guillermo W. Klein y Ernesto Malacort. En la discusión del Plan en el Senado, Pinedo menciona a "un grupo de colaboradores jóvenes e inteligentes" que lo ayudaron mucho y a quienes no va a olvidar: son el subsecretario Ocantos Acosta, el doctor Prebisch, el doctor Liaudat y el doctor Klein (Hacienda, 1940b, 150).

³ Di Tella y Zymelman (1967) consideran que el Plan fue rechazado por ser demasiado audaz y que contenía estímulos importantes para la industrialización. Murmis y Portantiero (1971) llegan a la conclusión de que se trataba de un "lúcido intento de reforzamiento de la hegemonía oligárquica", pero ahora dentro de una alianza de clases, donde los terratenientes algo cedían y donde el Estado adquiría una mayor autonomía. Pereyra (1978) presenta una interpretación más cercana a la sustentada aquí: el Plan fue una oferta lúcida, no aprovechada por los grupos dominantes. O'Connell (1979) lo juzga como totalmente subordinado a las necesidades norteamericanas y, por ello, con escasos méritos propios. Viene a coincidir así con la interpretación de Scalabrini Ortiz (1942), citado por Scenna (1972, 526). En cambio, Milcíades Peña (1971) considera que esa fue la última oportunidad en que el capitalismo argentino contempló su desarrollo futuro en directa vinculación con Inglaterra y prescindiendo del imperialismo yanqui; este autor coincidía con lo sustentado por Jauretche (1941), también citado por Scenna.

tampoco sobre lo que sus autores quisieron decir. Para ello debe considerarse integralmente el documento: el breve mensaje del PEN al Congreso, la extensa fundamentación de cuarenta y seis páginas, en la que se enuncian muchas medidas integrantes del programa y, claro está, el proyecto de ley de financiación (Hacienda, 1940a y 1940b)⁴. Independientemente de esto, es probable que la discusión se haya amplificado por tratarse de un programa nunca ejecutado, así como por las dudas sembradas por el propio Pinedo al manifestar años después un escaso entusiasmo con su propio Plan (Pinedo, 1946, pp. 190 y 191).

El Plan se origina en una situación de emergencia: la Segunda Guerra y sus consecuencias sobre la economía argentina. Como tal, sale a dar respuestas inmediatas a los problemas que tal situación planteaba en el sector externo, en el nivel de actividad económica, en el marco institucional de la economía (el grado de intervención estatal) y, subsidiariamente, en el nivel de precios. En este sentido, y con toda lógica, se trata de un programa de corto plazo.

Sin embargo, es evidente que sus autores también aprovechan la situación para dictar o anunciar medidas y cambios institucionales más ambiciosos, que afectarán más duraderamente a la economía.

Nada mejor para acercarnos a la "verdadera naturaleza" del programa que analizar con algún detalle el diagnóstico de los problemas económicos argentinos que formulaban sus autores, para lo cual es ilustrativa la siguiente esquematización.

A. Los problemas del sector externo

1. La crisis de las exportaciones agrarias y las posibilidades de las exportaciones nuevas.

A corto plazo, y como consecuencia de la guerra, el problema fundamental de la economía es el de los "excedentes invendibles de productos agrarios" (Hacienda, 1940a, I.I.1 y I.II.). En cambio, es posible iniciar la exportación de artículos nuevos, de origen industrial, de la cual ya existen indicios alentadores (III.42).

A largo plazo no se descarta que pueda volver la normalidad. Pero se destaca que "desde antes de la pasada depresión mundial... nuestro país no ha tenido... la alternativa de dedicarse preferentemente a la exportación de cantidades cada vez mayores de productos agrarios... Por el momento, el país no tiene esa opción en su política económica, y no sabría decirse... si la tendrá o no después de la guerra" (I.IV.12). En términos contemporáneos se está afirmando que desde 1929 la Argentina no era un "país pequeño" para sus exportaciones agropecuarias.

En cuanto a las posibilidades a largo plazo de las exportaciones de artículos nuevos, el Plan es mucho más optimista (III.42).

2. El comercio exterior del país ha quedado dividido en tres compartimientos virtualmente estancos (III.37)

2.1. En el área de la libra esterlina se acumulan saldos favorables inconverti-

⁴ Las citas del Plan se acompañan con la referencia: Hacienda, 1940a, que es la versión oficial. Las de los debates tienen la referencia Hacienda, 1940b, que es también su versión oficial. Una versión del Plan, que no incluye el proyecto de ley de financiación, fue publicada en *Desarrollo Económico*, vol. 19, N° 75, oct-dic. 1979. Las citas de Hacienda 1940a se han hecho identificando capítulos y secciones (y no páginas) para permitir su confrontación con las ediciones más accesibles.

bles en divisas libres; los saldos tienden a crecer porque Inglaterra ya no puede proveer muchas importaciones antes habituales. Estos saldos pueden llegar a crear problemas de consideración en el futuro.

2.2. En el área del dólar se registra un déficit creciente, originado en una tendencia natural que se ha visto agravada por el desvío de importaciones hacia los Estados Unidos y por la ruptura del "esquema triangular", que permitía anteriormente financiar los déficit con Estados Unidos mediante los superávits con Gran Bretaña.

La tendencia al déficit con el "área del dólar" será creciente, a menos que se tomen medidas (III.38). Por lo demás, "el gran mercado de Estados Unidos ofrece enormes posibilidades. No hay ninguna razón lógica para que nuestra industria no pueda aprovecharlas. La tarea es bien compleja y difícil, pero de ningún modo imposible" (III.42).

2.3. En el comercio con los restantes países de América continúa el superávit tradicional. El problema es aumentar el intercambio con esta región (III.37).

3. Es indispensable controlar las importaciones (III.38 y 39)

Ya se ha empezado a recurrir a las exportaciones de oro, pero éstas pueden alcanzar magnitudes preocupantes. Las posibilidades de conseguir créditos en el exterior son muy escasas.

Por lo tanto, es indispensable limitar las importaciones procedentes de la zona de divisas transferibles.

B. La amenaza de una depresión y las perspectivas de desarrollo de la economía

A corto plazo, es previsible un proceso de depresión de la economía nacional; "grandes excedentes de productos invendibles significan intenso malestar en la campaña, crisis industrial, desocupación y zozobra en las ciudades, postración general en todas las actividades del país, con repercusiones sociales de imprevisible alcance" (I.I.1).

"No basta la compra de excedentes a fin de dar al movimiento económico el ritmo que conduzca al más alto grado de ocupación. Es indispensable agregar otros estímulos. Ninguno más eficaz que el de la industria de la construcción, tanto por la amplitud y extensión de sus efectos como por la rapidez con que se sienten en el organismo económico. Hay mucho de cierto en aquella sentencia, según la cual cuando la construcción anda bien, todo va bien" (I.III.7).

En cuanto al papel de la industria manufacturera, se afirma: "Las épocas de más fuerte iniciativa industrial en la Argentina han sido aquellas en que se impuso la necesidad imperiosa de suplir con el auténtico esfuerzo nacional lo que no podía el país importar del extranjero... La guerra de 1914 y la gran depresión mundial de hace pocos años. Para que el actual conflicto determine análogas consecuencias y la industria salga más vigorosa y diversificada de esta situación anormal, es necesario ante todo mantener y desarrollar la demanda de sus artículos y asegurar facilidades de financiación para sus inversiones fijas y la adquisición o sustitución de sus equipos. La demanda de productos industriales será el resultado inmediato de las medidas que se han examinado anteriormente, tendientes a desarrollar el poder de compra de la población, y de... evitar que ese poder de compra se dirija en cantidad inconveniente hacia las importaciones" (I.IV.10).

Aunque estos textos avanzan ya sobre las medidas propuestas por el Plan, ellos también dejan en claro elementos importantes del diagnóstico: la compra de cosechas por el Estado no resulta suficiente para reactivar la economía (obsérvese que no se aclara por qué); tampoco es suficiente estimular la construcción (pese a dársele razón a la frase hecha); por último, se considera que la demanda adicional generada por la compra de cosechas y la reactivación de la construcción es sufi-

ciente, junto al cierre parcial de las importaciones, para activar la industria (o sea que no se considera necesario modificar la relación precios/salarios).

¿Por qué, entonces, se menciona la cuestión de la industria? Responder a esta pregunta nos lleva a considerar el diagnóstico, generalmente implícito, que el Plan formula sobre las perspectivas de desarrollo de la economía a largo plazo. El programa es mucho más cauto en este aspecto. Ya se ha visto que se considera imposible saber si, después de la guerra, el país tendrá la posibilidad de exportar cantidades crecientes de productos agropecuarios.

No obstante, puede trabajarse sobre una certidumbre: "La vida económica del país gira alrededor de una rueda maestra, que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones de crear al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida de este pueblo a cierta altura" (una famosa frase, pronunciada por Pinedo ya en el fragor del debate parlamentario, Hacienda, 1940b, 156).

De aquí surgirá la preocupación por compatibilizar el desarrollo industrial con un grado importante de apertura de la economía al comercio exterior. El desarrollo industrial, sin embargo, no se alcanzará espontáneamente porque "hay que resolver el problema permanente de financiación de la industria" (al igual que el de la construcción) y hay que dar "garantías de estabilidad industrial para después de la guerra" (Hacienda, 1940a, I.IV.11 y 14).

La necesidad de financiar a las industrias y a la construcción contrasta con los "cuantiosos recursos monetarios" que el país tiene a su disposición (I.I.3).

C. El papel del Estado

Aunque el programa afirma que "hay que circunscribir la intervención del Estado... ya muy amplia", también afirma que "es indispensable que el Estado cree las condiciones favorables y ofrezca el incentivo necesario a fin de que esas actividades (privadas) adquieran todo el impulso de que son capaces para combatir eficazmente la depresión que comienza" (I.I.3). La función del Estado es "establecer orientaciones generales de política económica o social que son, desde luego, de su exclusivo resorte" (II.1.30). Por su parte, en su larga intervención para defender el Plan, el senador demócrata por Córdoba, José Heriberto Martínez, fue más lejos al afirmar: "No es posible que el país se vea abocado a problemas sociales por la inercia del gobierno o por rendir tributo a dogmas perimidos de una economía individual, egoísta y brutal"; poco antes había proclamado el surgimiento del *neocapitalismo*, que subordina el interés y el provecho individuales al interés social y se coloca en un término medio aceptable entre el individualismo egoísta y los extremos del socialismo de Estado y de los regímenes totalitarios (Hacienda, 1940b, 94 y sigs.).

D. El nivel general de precios

El programa se presenta como una alternativa de reactivación no inflacionaria. Según sus autores, esto es así por basarse en la movilización de recursos ociosos depositados en los bancos (no en la impresión de dinero) y, dado el control de cambios, por impedir el desvío de demanda adicional hacia las importaciones (capítulo II y discursos de los senadores Sánchez Sorondo, 67 y 79, y Martínez, 98 y sigs.).

De cualquier modo, se afirma categóricamente que el problema más grave es la amenaza de depresión, no la inflación, y que primero deben resolverse los problemas económicos y después los desequilibrios de las finanzas públicas (I.I.4).

De la lectura del diagnóstico se desprende con claridad que no era

sólo una coyuntura lo que preocupaba a los autores del Plan. Difícilmente puedan ser juzgadas como meramente coyunturales cuestiones tales como las perspectivas futuras de las exportaciones agrícolas, la crisis del esquema comercial triangular de la Argentina con Estados Unidos y Gran Bretaña, la diversificación de las exportaciones argentinas, las trabas para el desarrollo de las industrias manufactureras y de la construcción de viviendas o el mercado de capitales de largo plazo. Veamos ahora hasta qué punto las medidas de política económica propuestas también trascendían la coyuntura.

2. *El proyecto de ley de financiación: búsqueda de un mercado de capitales de largo plazo y una reforma financiera inopinada*

Casi con ironía, el artículo 1º del proyecto autorizaba al Banco Central a "organizar un sistema de financiación de emergencia de la actividad económica interna, a plazos intermedios y largos": un juego de palabras que, como tantas otras partes del Plan, permitían utilizar la emergencia para producir efectos de largo plazo.

El proyecto involucraba una amplia reforma financiera que perseguía dos objetivos: otorgar más instrumentos al Banco Central para el manejo de la política monetaria y, por otro lado, facilitar la creación de un mercado de capitales de largo plazo.

El primer objetivo surgía indudablemente como consecuencia de la experiencia recogida por Pinedo y Prebisch desde la anterior reforma de 1935. Ahora ellos reclamaban para el Banco Central las facultades de modificar los efectivos mínimos, realizar operaciones de mercado abierto, fijar tasas máximas de interés para los depósitos a plazo fijo (tal como ya se lo hacía para los depósitos a la vista y en cajas de ahorro) y autorizar aumentos en las tasas de interés sobre los depósitos de ahorro (arts. 5º, 11º, 12º y 13º).

Se trataba, lógicamente, de medidas que tenían como objetivo la macroeconomía de corto plazo, pero que implicaban a la vez cambios institucionales duraderos, difícilmente reversibles, en cuanto al papel del Banco Central en el manejo de la coyuntura⁵.

Las otras medidas propuestas en el proyecto de ley de financiación trascendían nítidamente lo coyuntural. Basándose en el diagnóstico de escasez de financiación a mediano y largo plazo para las actividades urbanas que lo requerían, el Estado asumía ahora el papel de promotor y garante de tal financiamiento. Junto a otras medidas estratégicas que se estudian en la sección siguiente, el Estado argentino avanzaba así un paso más en la dirección de una política híbrida que, a falta de mejor nombre, podemos llamar "desarrollista keynesiana" y que consistía en alentar modificaciones de la estructura productiva (proyectos largos) para capear situaciones de desempleo cíclico actual o potencial.

⁵ Todo el nuevo sistema de financiación sería dirigido por una Comisión Organizadora presidida por el ministro de Hacienda (art. 15º). Esto constituía un avance sobre el Banco Central y conducía a reforzar el cargo que hacían los radicales sobre una "dictadura financiera".

Al respecto debe tenerse en cuenta que, desde la crisis de 1930, la financiación de préstamos largos con depósitos a corto plazo estaba limitada por la legislación vigente y excluida casi completamente por la costumbre en razón del temor a la iliquidez de las carteras bancarias. Asimismo, el sistema bancario se encontraba notoriamente subexpandido desde la última crisis, en parte por estas limitaciones y en parte por la parsimonia de la demanda de crédito⁶.

Ahora, suponiendo que existiría demanda suficiente, el proyecto de ley proponía la creación de un organismo de financiación del Banco Central, con atribuciones para convertir depósitos de corto plazo radicados en los bancos en préstamos a quince años para las industrias y a veinticinco años para la construcción. Se diseñaba con este fin un ingenioso y complejo mecanismo que implicaba en los hechos una rebaja de los efectivos mínimos⁷.

El monto máximo prestable se limitaba a la suma de 360 millones de pesos, nada menos que el 10 por ciento de la cartera activa de los bancos comerciales. Los destinos de los préstamos se enumeraban taxativamente: el desarrollo de las industrias, especialmente de aquellas que extrajeran o elaboraran materias primas nacionales; la promoción de construcciones económicas, especialmente para empleados y obreros, también con uso preferente de materiales del país y, por último, compras de excedentes de productos invendibles en los mercados externos habituales, a realizar por entes públicos. En el proyecto aprobado finalmente por la Cámara de Senadores —con amplia mayoría conservadora— se introdujeron reformas que implicaron una fuerte prioridad para la construcción y la compra de cosechas (cf. art. 6º en Hacienda, 1940a y 1940b)⁸.

El proyecto de ley establecía un período de emergencia: hasta un año después de terminada la guerra, pero nunca más de cinco años. La financiación de la compra de cosechas y el mecanismo de conversión de depósitos cortos en préstamos largos sólo serían válidos en dicho período. Pasado este plazo, el organismo de financiación sólo podría recurrir a recursos largos obtenidos de obligaciones nominativas o al portador, prolijamente descritos por el proyecto, o de créditos externos.

Los préstamos no los realizaba directamente el organismo de financiación.

⁶ Esta subexpansión del sistema fue criticada por algunos radicales con motivo de la discusión del Plan (Ortiz Grognet, 1941). Debe destacarse que entre 1930 y 1939 la relación préstamos/depósitos cayó un 30 % para el conjunto del sistema y 21,3 % para el Banco de la Nación. En el mismo período, mientras el producto se expandió alrededor de un 15 %, los préstamos caían un 30 %. Dado que las tasas de interés no eran elevadas, es probable que los préstamos largos hayan resultado racionales.

⁷ Cf. artículos 2º, 4º y 5º del proyecto y los discursos de Pinedo, Matías Sánchez Sorondo y José Heriberto Martínez en Hacienda (1940b). Los bancos entregaban fondos al Banco Central y este los endosaba al organismo de financiación. La autoridad monetaria devolvía los fondos a los bancos a medida que se reactivara la economía pero, entretanto, ellos podían computar en el cálculo de su efectivo mínimo "parte" de los fondos entregados al Banco Central.

⁸ Otras correcciones efectuadas por los senadores fueron: suprimir la cláusula del artículo 4º que establecía que las viviendas debían ser para empleados y obreros; establecer que la recepción de acciones de empresas de servicios públicos como parte de pago de las exportaciones debía ser propuesta al Congreso en planes de conjunto y agregar un representante del Ministerio de Agricultura en la Comisión Organizadora del programa.

ción del Banco Central, sino los bancos, sociedades financieras y otros entes autorizados, con fondos provistos por aquél. Sin embargo, los riesgos privados eran limitados porque los bancos oficiales también podrían actuar como prestamistas y porque todas las obligaciones y compromisos, de corto y de largo plazo, contraídos por el organismo de financiación, serían considerados obligaciones y compromisos de la Nación Argentina.

Por último, el proyecto agregaba en el célebre artículo 100 otra forma de intervención estatal: autorizar al gobierno para garantizar los créditos bancarios de promoción de exportaciones y facultar al PEN para recibir títulos de la deuda argentina o acciones de empresas de servicios públicos en pago o garantía de las exportaciones⁹.

3. La estrategia que no fue: industrialización exportadora y especializada en materias primas nacionales y acercamiento a Estados Unidos

Las herramientas de coyuntura del Plan no se limitaban a las incluidas en el proyecto de ley de financiación. Incluían también el control selectivo de las importaciones provenientes de la zona de divisas libres mediante mecanismos combinados de prohibiciones, cuotas y licitaciones del cambio oficial disponible (Hacienda, 1940a, capítulo III, 37 a 41). Se otorgaba gran importancia al aliciente que estas medidas significarían para el desarrollo industrial mediante la sustitución "con recursos propios del país, aunque sea de manera precaria, (de) lo que no se puede seguir trayendo del extranjero" (I.I.2). Más aún, se afirmaba que el país debía "recurrir decididamente a su industria" para dicha sustitución (I.IV.12).

Sin embargo, existía la preocupación de que a consecuencia del control de las importaciones y de las facilidades de financiación se produjera una industrialización exagerada: "Ello no significa, desde luego, que toda industria deba ser fomentada. Debemos precavernos del error de promover aquellas producciones que tiendan a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones. De lo contrario, crearemos nuevos obstáculos a las exportaciones: hay que importar mientras se pueda seguir exportando" (ibídem)¹⁰.

Para contrarrestar los efectos indeseados de la "industrialización keynesiana" el Plan proponía su propio antídoto: un desarrollo industrial exportador y especializado en las materias primas nacionales. Esta idea se basaba

⁹ El artículo 100 fue ampliamente discutido en Senadores (*Hechos e Ideas*, 1941) y en la historiografía (Scenna, 1972; Pereyra, 1978). Dicho artículo constituyó, sin dudas, un paso muy audaz y criticable de Pinedo. La crítica a su sustancia, sin embargo, es más compleja, ya que requiere compararlo con la nacionalización de los ferrocarriles hecha por Perón. Esta tarea excede los límites de este trabajo.

¹⁰ Una descripción más detallada del sentido que se daba a la promoción selectiva de las industrias elaboradoras de materias primas nacionales se encuentra en los discursos de Sánchez Sorondo, Martínez y Pinedo (Hacienda, 1940b, 70 y 79; 100; 145 y 156, respectivamente). Puede comprobarse allí que, aunque se alegan razones de economicidad, el gran temor es no cerrar posibilidades de importación que, después de la Guerra, podrían normalizarse y dar lugar a protestas de los compradores de la producción argentina en el exterior.

en parte en imposiciones de la coyuntura —había que exportar todo lo posible y no se podían importar muchos insumos— y también en las convicciones aperturistas de los autores del Plan, que pensaban que era conveniente mantener a la economía argentina tan abierta como fuera posible impidiendo el florecimiento de "industrias artificiales" y favoreciendo en cambio a las "industrias naturales" que ellos identificaban con las usuarias de materias primas nacionales. Se preveían para ello las siguientes medidas:

- Promoción del intercambio con los países vecinos (I.IV.13), recomendando para ello un tratado comercial con Brasil¹¹, que debía generalizarse, y proponiendo una amplia autorización al PEN para rebajar o eliminar aranceles de importación con este fin.
- Incentivos cambiarios a las exportaciones industriales, particularmente a las destinadas a los Estados Unidos (III.42), que se tratan con más detalle en la sección siguiente.
- Generalización del régimen de *draw-back* (I.IV.13).
- Estímulos especiales a las industrias elaboradoras de materias primas nacionales, a través de las facilidades financieras ya citadas y de los que surgían naturalmente de los controles cambiarios y de importaciones.
- Se agregaban iniciativas tendientes a evitar la "protección al revés" (eliminando casos de protección efectiva negativa, en términos modernos) y sugerencias de legislación antidumping para la posguerra (que evite "la competencia desordenada y agresiva", I.IV.14).

El énfasis en la necesidad de importar ("hay que importar, mientras se pueda seguir exportando") destaca la voluntad de restringir el proceso sustitutivo de importaciones. Por otro lado, en un contexto de escasez de divisas convertibles en bienes demandados, el incremento de las exportaciones industriales contribuiría también a limitar el alcance del desarrollo de las industrias puramente internas, porque cada bien industrial de exportación adicional posibilitaría también una importación más y, por lo mismo, una sustitución menos.

En el mismo contexto de escasez de divisas convertibles, la estrategia de diversificar e industrializar las exportaciones era inseparable del proyecto de diversificar los mercados externos. Este era el corazón de la estrategia pinedista y se ubicaba mucho más allá de la coyuntura, tanto en lo referido a los países vecinos como, más aún, en lo atinente a los Estados Unidos.

El deseo de incrementar el intercambio con dicho país, en efecto, respondía a motivos más profundos; era una estrategia de largo plazo, coincidente con la ascendente hegemonía de ese país en el mundo y con la estrategia de las inversiones norteamericanas en el extranjero, cuyo objetivo económico inmediato era precisamente contribuir al aumento de las exportaciones de los Estados Unidos. Pinedo percibía claramente —y con mayor

¹¹ Cf. Hacienda, 1940a, 21. Pinedo argumenta que si el tratado se hubiera hecho antes se habrían ampliado los mercados para la industria, que podría así haber mejorado sus costos.

claridad según pasaba el tiempo— que su estrategia de desarrollo no sería factible en la posguerra sin el decidido concurso de los Estados Unidos, porque este país se convertiría en líder indiscutido del mundo capitalista.

Como se desprende de la lectura de su libro *La Argentina en la vorágine*, en especial de las conferencias que dictó a propósito de su viaje a Norteamérica a mediados de 1941, esta posición se va acentuando y no está exenta de arrepentimiento por haber “incurrido en el grave error de mirar a Europa como el modelo principal y casi exclusivo, sin fijar nuestra mirada más que en forma esporádica en esta inmensa nación —los Estados Unidos— que hasta hace poco parecía tan lejana de la nuestra y tan extraña a nuestro futuro destino” (Pinedo, 1943, 45 y 46 y capítulo VI)¹².

Contra lo que pueda parecer a los ojos del lector contemporáneo, esta propuesta pronorteamericana de Pinedo estaba lejos de ser obvia. Su expresión en el Plan de 1940 constituye el primer reconocimiento oficial, todavía algo tímido, del predominio mundial de los Estados Unidos y de la necesidad de la Argentina de acercarse económicamente a ese país¹³.

Por ello es que en la propuesta pinedista la reconversión industrial, el acercamiento a los Estados Unidos y la lucha por evitar el cierre de la economía constituyen elementos inseparables. Una industrialización especializada y exportadora era imprescindible para romper el “esquema triangular” Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos¹⁴, al crear una oferta adicional de divisas libres que posibilitara un mayor equilibrio de las cuentas con el área del dólar y que, en el futuro, permitiera una fluida importación de insumos para las industrias norteamericanas radicadas en el país, así como para la remesa de sus utilidades¹⁵.

4. El núcleo germinal de la nueva estrategia económica, la Corporación para la Promoción del Intercambio (CPI) y la Armour Foundation

El afán intervencionista del Plan de 1940 no se detenía en las medidas financieras ni en los instrumentos generales de promoción industrial y exportadora;

¹² Vivamente impresionado después de su viaje a Estados Unidos en 1941, Pinedo se empeñó en una campaña pronorteamericana que no deja dudas acerca de la firmeza de los propósitos establecidos en el Plan de 1940. Esto se refleja claramente en *La Argentina en la vorágine* (1943, capítulos III a VI), publicado con el declarado propósito de presionar al gobierno para dejar la neutralidad.

¹³ Baste comparar al respecto el discurso de Pinedo en 1935, titulado “Unos años atrás; reclamando trato equitativo”, incluido en el capítulo III de *La Argentina...* Allí Pinedo pone de manifiesto el carácter hasta cierto punto competitivo, no complementario, de ambas economías, quejándose además del proteccionismo norteamericano.

¹⁴ Trabajos destacados sobre el “esquema triangular” Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos son el propio documento del plan Pinedo, las contribuciones de Prebisch (1944 y 1949), en las que destaca que la sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro de la economía mundial implicaba menor comercio por el carácter más autárquico del país americano, y los trabajos contemporáneos de Di Tella y Zymelman (1967, 460, 485 y sigs.) y Fodor y O’Connell (1973).

¹⁵ La elite gobernante recién parecía notificarse oficialmente de algo que los estudiosos norteamericanos del tema venían sosteniendo desde mucho tiempo atrás (Dunn, 1926; Winkler, 1929; Phelps, 1936): el desarrollo industrial bajo la protección arancelaria e impulsado por la inversión extranjera era el mejor vínculo para el acercamiento de las economías argentina y norteamericana. En dichos estudios hay claras propuestas de una alianza social progresista impulsora de tal acercamiento. Todavía en 1944, Weil sostenía lo mismo.

tadora; se avanzaba aún más en ayuda de los protagonistas capaces de impulsar la nueva estrategia en ciernes.

Tal es lo que se pone de manifiesto en la única medida de todas las aconsejadas por Pinedo que se llevó a la práctica inmediatamente, a saber, la fijación de normas cambiarias para promover la exportación de artículos nuevos y las adoptadas simultáneamente para liberar algunas importaciones hasta entonces restringidas. A su amparo fue autorizada al poco tiempo la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A., a la que se concedió el virtual monopolio de tales operaciones.

Se trataba de vender las divisas provenientes de la exportación de artículos nuevos a quienes desearan importar productos sujetos a restricciones; de este modo, a la vez que se promovían las exportaciones de origen industrial, se facilitaba el incremento de las compras a los Estados Unidos, país del que provenían la mayor parte de las importaciones restringidas. Las operaciones fueron planeadas, declaradamente, en forma oligopólica, con la justificación de que debía evitarse que el alto precio pagado por las divisas diese lugar al estímulo de actividades artificiales que luego de la guerra no podrían subsistir (Hacienda, 1940a, III.42)¹⁶.

Los sucesivos directorios de la CPI estuvieron integrados no solamente por personas que ocupaban altos cargos directivos en las principales empresas norteamericanas radicadas en la Argentina, sino también por directores de empresas industriales tradicionales con aptitud exportadora. De tal modo, la demanda y la oferta de este especial mercado de divisas quedaban personificadas por los actores principales de la estrategia de desarrollo pergeñada por Pinedo¹⁷.

La Corporación nació al amparo de una coyuntura peculiar, pero sus objetivos eran de largo aliento. A corto plazo la CPI resultó un fracaso. La escasez de medios de transporte y el control de las exportaciones norteamericanas por la guerra, cada vez más selectivamente contrario a la Argentina, resultaron obstáculos insalvables para que la CPI realizara los fines que habían llevado a su creación (Banco Central, 1942, 45).

Por ello la entidad se abocó a la realización de diversos estudios “con vistas a las actividades a desarrollar en el futuro” (ibídem). Entre ellos se

¹⁶ En realidad, antes de que el plan Pinedo fuera tratado en Senadores —otro ardid de Pinedo— ya se había dictado el decreto 78.466 del 29/11/40 por el que se autorizaba la negociación de divisas en la forma antedicha, siempre y cuando las operaciones fuesen realizadas por organizaciones especialmente autorizadas. Poco tiempo después, cuando Pinedo ya había renunciado, se dictó el decreto 90.235 del 9/5/41, por el que se autorizaba a la CPI “vista la presentación ante el Ministerio de Hacienda de un núcleo de hombres de negocio estrechamente vinculados al comercio argentino-norteamericano” (BO, 29/5/41). Ver también Banco Central (*Memoria*, 1940,9) y BO, 18/1/41. Esta disposición tenía un lejano antecedente en el control de cambios de 1933 (Beveraggi Allende, 1954, 170).

¹⁷ Los datos sobre directorios de la Corporación fueron extraídos de sus Memorias y de la *Guía de Sociedades Anónimas* (1943-44). Entre las firmas industriales potencialmente exportadoras representadas en los directorios de la Corporación se destacan aquellas pertenecientes a conglomerados tales como Bemberg, Tornquist, Bunge y Born y Braun Menéndez. Sin embargo, en el directorio provisional de la Corporación, era notorio el predominio de las firmas norteamericanas, según puede apreciarse en la siguiente lista: City Bank (presidencia), General Electric, General Motors, Goffre Carbone y Cía., Moore y McCormack, Banco de Boston, Fevre y Basset, Ford Motors, Case and Co. y Cámara de Comercio Estadounidense (*Revista de Economía Argentina*, XXIII, 276, junio de 1941).

destaca el que por su encargo llevó a cabo la Armour Research Foundation¹⁸. En este trabajo se describe con mucha claridad el alcance que se deseaba otorgar a la industrialización argentina. Inspirado en una interpretación de la eficiencia productiva a partir de la dotación de factores productivos, pero particularmente de materias primas (a la Leontief), el estudio consideraba necesario incrementar la competitividad externa de la industria argentina, desmontar la pequeña industria ineficiente y promover líneas de producción con mayores ventajas "naturales".

En particular, el informe consideraba ventajosas a las industrias elaboradoras del maíz, la leche, los cereales, el ganado porcino, la lana, el algodón, la madera, el plomo y el cinc; la elaboración de cemento y cal; la fabricación de algunos productos químicos, especialmente la soda cáustica y los ácidos sulfúrico y clorhídrico y las industrias de confecciones y calzados, papelería, bodega y frigorífica. Como industrias de "posición intermedia" la Armour mencionaba las del vidrio y la cerámica, así como la fabricación de piezas simples de maquinarias y gabinetes de aparatos eléctricos. Finalmente, ubicaba en posición desventajosa a todas las industrias metalúrgicas y siderúrgicas, excepto las basadas en hierro viejo, así como a todas aquellas con mucha utilización de energía (pese a señalar que el país tenía ventajas para la hidroelectricidad)¹⁹.

5. La discusión y la derrota del Plan: una aleccionadora victoria de la política sobre la economía

La propuesta del ministro Pinedo fue intensamente discutida. Entre las entidades empresariales las posiciones fueron muy diversas: la Unión Industrial Argentina (UIA) manifestó su cálido apoyo; la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio apoyaron el Plan con más reservas, poniendo especial énfasis en la necesidad de limitar la industrialización a las materias primas nacionales y de promover decididamente las exportaciones; la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la Confederación de Asociaciones Rurales del Centro y Litoral Oeste (CARCLO), entidades representativas de los criadores de ganado, se opusieron tenazmente a todo lo que no fuera la compra de cosechas; por último, la ignota Federación de Entidades Defensoras del Comercio y de la Industria expresaba el temor de que todo el Plan Pinedo terminara favoreciendo sólo a los agrarios y reclamaba el desarrollo del mercado interno

¹⁸ Armour Research Foundation, 1943. Una versión resumida del estudio de Armour fue publicada en *Desarrollo Económico*, vol. 22, N° 85, abril-junio de 1982.

¹⁹ Una interesante polémica sobre el informe de Armour y su significado para la estrategia de Pinedo se encuentra en Guido Di Tella (1979) y Arturo O'Connell (1979). Como señala Di Tella, la aplicación que la Armour realiza de la doctrina de Heckscher-Ohlin es algo burda, muy sesgada a interpretarla en el sentido de materias primas disponibles más que en una visión completa de la dotación de factores de la producción. En realidad, toda la discusión industrial durante la guerra, Pinedo y Perón incluidos, tuvo el mismo sesgo de centrarse exclusivamente en las materias primas.

con sentido regional, coincidiendo en este punto con la Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario²⁰.

Estas actitudes, lógicamente, eran más nítidas que las expresadas por los partidos políticos mayoritarios, según veremos enseguida. Pero por eso mismo ponían de manifiesto las notorias rupturas existentes entre las entidades agropecuarias y entre éstas y las industriales, todas las cuales se arrastraban desde no menos de diez años atrás. Las fracturas entre los industriales, en cambio, estaban sólo en germen y aparecían tímidamente, casi por vez primera.

Los partidos políticos también tomaron actitudes diferentes. En el Senado, donde el oficialismo tenía mayoría, el Plan fue aprobado con la sola oposición de los tres representantes radicales. Los legisladores de la Concordancia, como ya hemos dicho, no se mostraron mayoritariamente apasionados con el programa y procedieron a aprobarlo previa eliminación de sus aspectos más industrialistas²¹. El socialismo adoptó su tradicional actitud de acerbica crítica al "emisionismo", en verdad inexistente, y al "proteccionismo espurio". En la Cámara de Diputados, controlada por el radicalismo, el Plan no llegó a tratarse por la negativa del sector a considerar proyecto alguno del PEN.

Mucho se ha discutido sobre esta oposición de los radicales²². ¿Se trataba, como se ha sostenido, de la defensa algo cerril de los intereses de la pequeña y mediana burguesía agraria y de las masas urbanas que deberían soportar un alza del costo de vida originada en la protección industrial?

La Unión Cívica Radical (UCR) se movilizó intensamente en el estudio del Plan, consultándose a todos los notables del partido y nombrando una comisión especial al mismo efecto. Las opiniones variaron desde una oposición total a cualquier industria que necesitase protección y a la mayor parte de las iniciativas de Pinedo (tal fue el veredicto de la Comisión Especial designada por el Comité Nacional), hasta otras más matizadas, como las de Amadeo Sabattini, o industrialistas, como la de Ortiz Grognet²³.

Sin embargo, lo cierto es que al impulso de la necesidad de hacer oposición y de criticar duramente a la "oligarquía financiera", el discurso radical adoptó predominantemente un matiz antiintervencionista y antiindustrial. Frente a un radicalismo que, en consecuencia, afirmaba que "podrán caerse

²⁰ Las posiciones de las gremiales empresariales pueden consultarse en Banco Central (1940b), *Hechos e Ideas* (1941, 400 y sigs.), Murmis y Portantiero (1971), Llach (1972) y Lindenboim (1976). Para las Federaciones consultar *La Nación*, 16/12/40.

²¹ La longitud de los discursos de los senadores oficialistas Sánchez Sorondo y Martínez (Hacienda 1940b, 55-81 y 83-134) difícilmente haya sido motivada para convencer a los tres senadores radicales, cuyo voto era innecesario. Es lógico pensar que el motivo real fue evitar deserciones en la propia bancada oficialista.

²² La tesis del "agrarismo" de la UCR enfrentado al industrialismo moderado del oficialismo fue elaborada por Murmis y Portantiero (1971) y retomada por Pereyra (1978). Una posición diferente se encuentra en Llach (1972).

²³ Cf. el número especial que dedicó al tema la revista radical *Hechos e Ideas* (enero de 1941). Sabattini, además de proponer una rebaja de los arrendamientos para reactivar el mercado interno, proponía una suerte de integración vertical del sector agropecuario, incluyendo la industria "del motor, especialmente el destinado a las faenas agrícolas y al transporte" (ibidem, 328 y sigs.).

todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a un precio inferior que el determinado por la Aduana para favorecer intereses creados" y que cuestionaba la constitucionalidad de que el PEN propusiese y el Congreso tratase iniciativas como el Plan Pinedo, el ministro se dio el lujo de hacer una "apología de Buenos Aires y de la vida urbana"²⁴.

Indudablemente, la UCR debía ser el partido más problematizado frente a la cuestión que se discutía, porque era también aquel cuyas bases eran más heterogéneas y porque tal diversificación se había acentuado en los últimos años con los cambios económicos y sociales acontecidos. ¿Cómo conciliar en momentos tan decisivos los intereses económicos de corto plazo de los criadores de ganado, los chacareros, los nuevos industriales y, por fin, las masas urbanas cuyo porvenir no dependía ya solamente del nivel de actividad económica generada por el sector externo y de la posibilidad de proveerse de artículos importados a bajo precio?

Esta ambigüedad de la UCR se pone claramente de manifiesto pocos meses después, en mayo de 1941, cuando algunos diputados radicales, que se habían negado a considerar siquiera el plan de Pinedo, presentan un proyecto de crédito industrial muy similar. La misma Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, que en diciembre de 1940 sostenía la necesidad de limitarse a promover la compra de cosechas, tuvo una activa gestión en dicho proyecto. En convergencia con un proyecto parecido presentado por el PEN, el 30 de setiembre de 1941 la Cámara de Diputados aprobó el sistema de crédito industrial por 71 votos sobre un total de 80.

Semejante cambio de actitud en pocos meses invalida cualquier interpretación "estructuralista" de la opinión del radicalismo. En cambio, es fundamental tener en cuenta el contexto político en el que se discutió el Plan Pinedo.

La Cámara de Senadores lo consideró los días 17 y 18 de diciembre de 1940. El día 16 se habían realizado elecciones fraudulentas en la provincia de Santa Fe, siendo asesinado el general (R) Conrado Risso Patrón, militante radical; pocos días después, el 5 de enero de 1941, el fraude se trasladó a Mendoza y el asesinato a la persona del diputado provincial radical Ernesto Matons. Los legisladores radicales decidieron oponerse a considerar ley alguna mientras no fuesen intervenidas ambas provincias (*Hechos e Ideas*, 1941, 131 y sigs.; Potash, 1971, 211 y sigs.).

²⁴ La "Apología de Buenos Aires y de la vida urbana" (un subtítulo tal vez añadido por el compilador de la edición de Hacienda, 1940b) se encuentra en las páginas 148 y 149. Por otro lado, el ataque de los radicales a la "oligarquía financiera" (recordar que el Banco Central era mixto) tenía una larga tradición. Se mezclaban actitudes muy diversas: la oposición al sistema político excluyente, al que se juzga indisolublemente ligado a dicha "oligarquía"; una concepción ciertamente menos moderna de las finanzas que la de Pinedo y, por último, cierto "anticosmopolitismo" mezclado con un populismo agrario que tiende a ver a Buenos Aires como una gran maquinaria de intermediación comercial, financiera y burocrática parasitaria. Esta última actitud es patente en Nemesio de Olariaga (1943) y en los sectores ruralistas de la CARBAP y CARCLO. El argumento fue discutido por Pinedo. La menor modernización de los radicales en cuestiones monetarias y financieras se trasunta a lo largo del debate del plan en el Senado (Hacienda, 1940b; *Hechos e Ideas*, 1941). Las citas del texto están en ibídem, 307 y 306.

Pinedo advirtió, lógicamente, los motivos de índole política que dificultaban su gestión y decidió entrevistarse con Alvear para alcanzar un acuerdo político con el radicalismo. Aunque Pinedo se refiere al tema como "un entendimiento ocasional", se trataba en realidad de un operativo de gran envergadura, cuyo éxito hubiera significado un imprevisible cambio de rumbo (Pinedo, 1946, 191 y sigs.). Sin embargo, en una decisión que no puede calificarse de visionaria, tanto los sectores predominantes de la coalición gobernante —y más precisamente del Partido Demócrata— como algunos grupos intransigentes del radicalismo se opusieron tenazmente al acuerdo (Luna, 1958, capítulo V; Llach, 1972; Pereyra, 1978). Los conservadores vieron coronada su empresa con la renuncia de Pinedo, aparentemente por solicitud de Castillo, quien aprovechó la situación para iniciar su marcha hacia posturas decididamente neutralistas (Pinedo, 1946; Tulchin, 1970; Pereyra, 1978).

Este conjunto de actitudes corporativas y de los partidos políticos comienza a revelarnos el sinnúmero de dificultades internas que se encontraron en los años de la Guerra para proponer con éxito no ya la estrategia "pinedista" sino cualquier proyecto razonado de industrialización. En poco tiempo más, también se agregarían las dificultades originadas en el exterior y en la política internacional de la Argentina, que ya empiezan a advertirse en el giro neutralista de Castillo a comienzos de 1941.

En lo interno, la preocupación dominante era la lucha por el poder político inmediato; las tácticas y la *realpolitik* (?) subordinaban toda consideración sobre estrategias o proyectos, pero también la búsqueda de hegemonías políticas más perdurables.

Los argumentos económicos se usaban como armas para esa lucha, con gran intercambiabilidad de ellos entre los diferentes partidos. El radicalismo se mostraba unilateralmente preocupado por recuperar su posición anterior en el sistema político, pero sin preguntarse por la cabal representación de éste.

La actitud de los conservadores, por su parte, parece dar argumentos de gran peso a quienes consideran que "el peronismo no fue un rayo en un día de sol". Capaces de apoyar, aunque con retaceos, un proyecto con clara aspiración hegemónica y elaborado por los miembros más lúcidos de su elite, se muestran en cambio completamente irreductibles a la negociación política que necesariamente requería ese proyecto para ser viable. Demuestran con esa actitud una evaluación de su propio poder que, como lo probarían los hechos en poco tiempo más, estaba completamente sobreestimada.

6. El éxito imprevisto de las exportaciones industriales, la reorientación del comercio exterior hacia América y la discusión sobre la viabilidad del Plan

Las especiales circunstancias económicas creadas por la Guerra permitieron que la estrategia pinedista de exportaciones industriales y diversifi-

cación de mercados alcanzara éxitos tan rápidos como espontáneos e inesperados. Como se observa en el cuadro 1, mientras en 1939 las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales representaban el 2,9 % del total, en 1943 habían llegado a aportar el 19,4 %. En este último año sobresalían las contribuciones de las industrias textiles, de alimentos y bebidas y química, como se observa en el cuadro 2. En 1943 la industria textil exportó aproximadamente el 22 % de su producción total y la química el 11,4 %²⁵.

Las cifras del cuadro 2 son también indicativas de una mayor especialización de las exportaciones industriales hacia 1943. Las cinco ramas más exportadoras reunían el 80,7 % del total de exportaciones industriales y todas ellas estaban previstas en el Informe Armour dentro de las de mayores ventas naturales. Es verdaderamente notable, por otro lado, que se tratara también de ramas de gran crecimiento durante la Guerra: el crecimiento y la aptitud exportadora estuvieron bastante correlacionados en esos años.

CUADRO 2

Contribución de algunas industrias a las exportaciones. Años 1939 y 1943

	Porcentaje sobre el total de las exportaciones		Porcentaje sobre el total de las exportaciones de manufacturas	
	1939	1943	1939	1943
Alimentos y bebidas	1,40	3,80	48,7	19,5
Textiles	0,27	7,60	9,5	39,1
Productos químicos	0,10	2,20	3,5	11,3
Confecciones	0,03	1,30	0,9	6,7
Cuero	0,01	0,80	0,2	4,1
Subtotal	1,81	17,51	62,8	80,7
Otras industrias	1,06	1,93	37,2	19,3
Total	2,87	19,44	100,0	100,0

Fuente: Idem cuadro 1.

²⁵ Los porcentajes fueron calculados por el autor en base a los datos de los *Anuarios de Comercio Exterior* y los *Censos Industriales*. Indudablemente, un cálculo por subramas de la industria daría proporciones más altas de exportaciones/valor de la producción.

CUADRO 1

Exportaciones de productos manufacturados no tradicionales: participación porcentual en las exportaciones totales. Años 1934-36 a 1946

1934-36	1,4
1937-39	1,9
1939	2,9
1940	4,9
1941	8,2
1942	13,0
1943	19,4
1944	14,4
1945	13,6
1946	11,4
1947	5,5

Fuente: Anuarios del Comercio Exterior Argentino y Memorias del Banco Central de la República Argentina, diversos años.

La participación de las exportaciones industriales alcanzada en 1943 fue escasamente superada en la historia económica argentina posterior, mientras que la contribución de las ventas externas a las ventas totales de algunas industrias no fue igualada desde entonces. En el cuadro 1 se advierte también la influencia negativa de la política económica a partir de 1944, que será analizada en la sección IV. Las exportaciones industriales cayeron también en valor absoluto a partir de dicho año, antes de que finalizara la Guerra y se restableciera el funcionamiento normal de los mercados.

La modificación de las exportaciones por tipo de bienes era paralela a la diversificación de los mercados. Comparando los trienios 1937-39 y 1943-45, el porcentaje de exportaciones a Estados Unidos subió del 12,5 al 23,2; las exportaciones al Brasil aumentaron del 4,9 % al 8,6 % y las destinadas a otros países de América del 3,5 % al 15,5 %, la suma de las exportaciones a todos los países de América se elevó desde el 20,9 % en 1937-39 hasta el 47,3 % en 1943-45²⁶.

Las cifras presentadas indican con claridad que el aspecto "exportacionista" de la estrategia de Pinedo no solamente era factible durante los años de la Segunda Guerra, sino que se imponía casi con naturalidad. El mismo éxito, y a favor de las mismas y especiales circunstancias bélicas, se alcanzaba en cuanto al acercamiento comercial a los países de América.

Otra cuestión muy diferente es la discusión sobre la viabilidad del Plan en la posguerra, que nos ubica en el pantanoso terreno de la historia contrafáctica. Aun así, es indudable que un acuerdo amplio con los Estados Unidos —político, comercial y de inversiones— era una condición necesaria para el éxito del programa al terminar la Guerra. Esta era la dirección en la que trabajaban los ministros Pinedo y Cantilo, y también Prebisch en sus gestiones en los Estados Unidos.

Esta posición proaliada, sin embargo, tampoco hubiera sido fácilmente llevada a la práctica si tenemos en cuenta las fuertes presiones en contrario ejercidas por Gran Bretaña (Rapoport, 1976; Escudé, 1982), en convergencia con buena parte de los ganaderos locales, cuyo objetivo común era el de permitir la continuidad de los abastecimientos de carne al Reino Unido. Durante los primeros años del conflicto, este objetivo hubiera peligrado seriamente en la eventualidad de un vuelco de la Argentina hacia los aliados (Fodor y O'Connell, 1973). No en vano los informes de la misión británica Willingdon de 1940 sobre el plan de Pinedo fueron francamente negativos, llegando a considerar a su autor como "radical" (en el sentido inglés del término) y "astuto, aunque no muy equilibrado en sus juicios", calificando a su vez a las fuerzas políticas que lo respaldaban como "irresponsables" (Rapoport, 1976).

Para los intereses estratégicos del Reino Unido el peligro que entrañaban los objetivos de largo plazo del Plan era mucho mayor que las ventajas que podrían obtener del célebre artículo 100, al cual la historiografía tradicional se ha dedicado casi con exclusividad al estudiar el Plan.

²⁶ Cálculos del autor en base a datos de las *Memorias* del Banco Central (1945, 25 y 1946, 68).

Es probable que en un clima de relaciones amistosas, los Estados Unidos no habrían encontrado motivos para oponerse a un proyecto que les aseguraba un firme aliado en el Cono Sur, dispuesto a renunciar —de acuerdo con los lineamientos pinedistas— al establecimiento de industrias que compitieran con las exportaciones o con las radicaciones de capitales norteamericanas. El carácter fuertemente competitivo de las economías de la Argentina y de los Estados Unidos y las políticas proteccionistas de este último país, sin embargo, echan también algunas sombras sobre la posibilidad real de que la Argentina consiguiera ese modesto lugar bajo el sol.

Pero más allá de esto, lo cierto es que ni en la Argentina, ni en los Estados Unidos, ni en Gran Bretaña, los grupos políticos y de intereses partidarios de ese acuerdo fueron los predominantes durante la Guerra.

En la Argentina, los partidos políticos mayoritariamente proaliados en 1945 —radicales, socialistas y algunas fracciones del conservadurismo— rechazaron el plan proaliado de 1940, que era el de Pinedo, o bien lo apoyaron condicionadamente. Tampoco resultaron suficientes los vuelcos hacia posiciones pronorteamericanas de Ortiz, Alvear y Justo; no sólo por ser decisiones casi póstumas, sino porque para entonces ya habían crecido considerablemente las fuerzas partidarias del neutralismo, tanto las urbanas de nuevo cuño como las rurales tradicionales. El final es conocido: Braden o Perón.

III. Entre el Plan Pinedo y el peronismo: la gran discusión sobre estrategias industriales y la marcha hacia el mercadointernismo

Los años transcurridos entre el Plan Pinedo y el triunfo del peronismo fueron de intensa discusión sobre las estrategias económicas más convenientes para el país. Como dijo certeramente un industrial de entonces: "El problema del porvenir de la industria argentina va a constituir, en breve, el punto central de las controversias acerca del destino de toda la economía argentina" (Torcuato Di Tella, 1944, 217). Las repercusiones económicas y políticas de la Segunda Guerra contribuyeron decisivamente no sólo a consolidar la hegemonía del industrialismo en esas discusiones, sino también a otorgar creciente preponderancia a las ideas mercadointernistas que luego consagraría definitivamente el peronismo. En lo que sigue se muestran algunas alternativas de esos debates según los puntos de vista de tres actores protagónicos: los empresarios industriales, los militares y el Estado.

1. Los empresarios industriales y su diferenciación

A lo largo de la década del treinta, la UIA llevó a cabo una política institucional "universalista" tendiente a promover todas las ramas industriales existentes, sin asumir una estrategia industrial en desmedro de otras. Su posición fue también marcadamente proteccionista y de defensa de las llamadas "industrias artificiales" con argumentaciones tales como ésta: "Dejemos que los censores de las 'industrias artificiales' olviden que Italia,

sin hierro y sin combustibles, sin lana y sin algodón, haya creado poderosas fábricas que serán todo lo artificiales que quieran, pero que dan vida y sostén a millones de seres y salvan la economía de su pueblo; que Norteamérica, con la 'industria artificial' del caucho, producto que no tiene, consume el 70 % de la producción mundial de esa materia prima... pese a que algunos argentinos sigan llamando aquí 'industrias artificiales' a casi todas las que, con noble y patriótico esfuerzo, han creado los verdaderos *pioneers* del trabajo nacional" (Colombo, 1940).

Esto no significa que en la UIA estuvieran efectivamente representados por igual todos los empresarios industriales. Aunque la estructura de socios de la UIA era bastante diversificada, casi todas las empresas de alguna significación estaban asociadas y las que, además de ser grandes, estaban radicadas en el Gran Buenos Aires, sobre todo si tenían alguna antigüedad, no sólo estaban sobrerrepresentadas sino que también tenían una mayor participación en la conducción institucional. En otras palabras, prevalecían las empresas más *establecidas*, las que menos necesitaban de la activa protección del gobierno y las que resultarían menos beneficiadas —relativamente perjudicadas— por la aplicación de políticas redistributivas. También se encontraban sobrerrepresentadas las empresas de capital extranjero²⁷.

Por contraposición, es claro que se encontraban menos representados los industriales más recientes o marginales, pequeños y medianos, y algunos grandes de capital nacional. Lo mismo ocurría con los industriales del interior, como hemos dicho, a pesar de que su crecimiento reciente había sido mayor que el de los del Gran Buenos Aires o la provincia de Buenos Aires. Entre 1935 y 1943 el número de establecimientos en 14 provincias y territorios había aumentado proporcionalmente más que en la Capital y la provincia de Buenos Aires; en tres distritos había crecido más que en la Capital pero menos que en la provincia, y sólo en cinco casos se había incrementado menos que en las dos áreas nombradas. Lo que quizás sea más sorprendente, la fuerza motriz instalada en la industria entre esos mismos años había aumentado proporcionalmente más en cualquier distrito que en la Capital y en la provincia de Buenos Aires²⁸.

Más aún, las evidencias existentes sobre una tendencia hacia la desconcentración de la industria entre 1935 y 1946 (Jorge, 1971; Llach, 1972; Goetz, 1976) ilustran claramente acerca del franco crecimiento del empresario nuevo, menos representado en la UIA.

La posición de la UIA en el debate industrial empezó a modificarse a medida que se hizo patente la posibilidad exportadora de la industria. Sin desdecirse de su defensa "bonapartista" y proteccionista de toda la manufactura establecida, empezaron a ser mucho más frecuentes sus manifesta-

²⁷ La lectura de la *Guía de socios* de la UIA (1946) es bastante ilustrativa al respecto. En cuanto a la sobrerrepresentación de la Capital y la provincia de Buenos Aires debe señalarse que el 92,3 % de los socios de la UIA tenían sus domicilios en la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires y el 94,9 % en la Capital y la provincia de Buenos Aires. En cambio, sólo el 68,5 % de los establecimientos industriales estaban ubicados en estos dos últimos distritos.

²⁸ Cálculos propios basados en los datos de esos años publicados en el Censo Industrial de 1946, 18 y siguientes.

ciones de apoyo a las medidas estatales de promoción de las exportaciones industriales y ella misma asumió iniciativas tales como la organización de una exposición industrial en Montevideo (1940), la difusión del panorama económico de las Américas, la creación de una Oficina de Exportación de la UIA, etcétera (UIA, 1940, 18 y sigs.; 1941, 89 y sigs.; 1943, 38 y sigs.).

La institución expresará entonces, con un dejo revisionista, que "la industria argentina debe ser exportadora —lo hemos dicho siempre— para mejorar sus costos con una producción intensiva e ilimitada" (UIA, 1941, 16). La misma posición se irá haciendo clara en muchos industriales y dirigentes de la UIA, algunos de los cuales promoverán una estrategia más decididamente exportadora (Shaw, 1941; Pellet Lastra, 1941), mientras que otros argumentarán en favor de un desarrollo equilibrado de los mercados externo e interno (Di Tella, 1943). Esta alternativa irá generando una tensión creciente. En un principio, el mercado interno y las exportaciones no se verán como proyectos rivales. Sin embargo —y nos anticipamos aquí al núcleo de la sección IV del trabajo—, cuando aparezcan en el gobierno revolucionario, en 1944, los primeros síntomas de restricciones comerciales y cambiarias a las exportaciones, la UIA se ha de mostrar seriamente preocupada. Y cuando el gobierno comience a convertirse en peronista, y los efectos de la política social a afectar negativamente la competitividad de las exportaciones argentinas, esta actitud se convertirá en desesperación: "De todas partes del mundo se reclama a nuestro país el envío de sus productos manufacturados, los que por su variedad y calidad superior, han conquistado los mercados más difíciles. La hora de la industria argentina parece haber llegado. ¡Quiera la suerte que ningún error, que ninguna torpeza, cierre nuestro inmenso porvenir, que es también el de toda la Nación!" (UIA, 1945b). Posteriormente, ante el hecho consumado, la situación sería percibida como el fracaso de todo un programa, en términos de "pérdida de oportunidades para el desarrollo de la industria argentina como quizás nunca se vuelvan a presentar a la Nación" (UIA, 1945a, 16)²⁹.

No obstante, conviene aclarar desde ahora que la clave del asunto no estaba tanto en las restricciones directas a las exportaciones como en la política social. A este respecto, la UIA tenía ideas muy claras, afirmando tempranamente, en 1940: "El momento del reparto recién llega cuando se han acumulado bienes; sólo entonces los más necesitados y los más menesterosos podrán beneficiarse en grado máximo del esfuerzo de los más afortunados o de los más eficientes. La República Argentina está en la edad del crecimiento; es una planta que todavía no ha florecido; podarla ahora no es vivificar sino corte dañino" (sic) (UIA, 1940, 78). Esta actitud no había cambiado, sino todo lo contrario, hacia 1943-45, según puede leerse en las *Memorias* de la época³⁰.

Al estudiar el impacto de una política de aumentos salariales sobre los costos y los beneficios industriales en esa época, debe tenerse en cuenta

²⁹ Más allá de las simpatías o antipatías ideológicas que despierte el autor de la frase (la UIA), resulta difícil dejar de destacar su carácter profético.

³⁰ Cf. UIA (1942, 18 y 267; 1943, 21; 1944, 22-23 y 1945a, 18 y siguientes).

que el crecimiento de la industria desde la Gran Crisis se había realizado con una gran incorporación de mano de obra. Merced a las fuertes inversiones de capital realizadas en el quinquenio 1925-29 y a la abundante oferta de trabajo —de características lewisianas— generada por la crisis agraria, el crecimiento de la producción industrial de esos años se había originado fundamentalmente en la adición de trabajo. Este proceso había afectado especialmente a las grandes industrias; en efecto, en los establecimientos que ocupaban más de 500 obreros, el promedio de obreros por establecimiento había aumentado en cerca de un 50 % entre 1935 y 1946, mientras que había permanecido constante en los establecimientos de 50 a 500 obreros³¹.

No obstante estos indicadores, la presencia de industriales que expresaran posiciones políticas o corporativas diferentes de las de la UIA, y con un sentido decididamente mercadointernista, era muy escasa. Como he dicho en otro lugar, la búsqueda de lúcidos "demiurgos metalúrgicos", precursores del Severo Arcángelo marechaliano, está destinada al fracaso. Por ejemplo, en una de las manifestaciones más claras de una posición más avanzada que la de la UIA y originada en la industria santafesina, 26 de las 49 firmas industriales que habían financiado el estudio eran asociadas a la UIA. En esta presentación, los industriales y otros empresarios de Santa Fe atacaban al latifundio e insistían en la necesidad de descentralizar la economía, desarrollar el mercado interno y la industria pesada, nacionalizar los ferrocarriles, etcétera; pero no se oponían al aumento de las exportaciones industriales, sino que lo aplaudían³².

Estos hechos indican, por un lado, que la dirección de la UIA había logrado incorporar una diversidad de intereses en su seno; por otro lado, sin embargo, ponen de manifiesto que estaban dadas las condiciones para un cuestionamiento de la representatividad de la institución. La línea de ruptura de este cuestionamiento resultaba todavía lábil y confusa, sin embargo, en los primeros años de la década del cuarenta³³.

Conviene recordar al respecto que la principal división explícita de los industriales se producirá dentro de la propia UIA, en una fecha bastante

³¹ Cálculo basado en los respectivos censos o estadísticas industriales. Además de probar la hipótesis para el total se la verificó también en las ramas de alimentos, bebidas y tabaco, productos textiles, industria química, cuero y madera, por ser las que más exportaron durante la guerra.

³² Cf. *Argentina económica e industrial*, Rosario, 1944. La pertenencia a la UIA fue confrontada en la guía de socios de esta institución. No obstante, es significativo que los directores de la publicación rosarina no aparezcan vinculados a la UIA y que, en cambio, algunos de ellos hayan estado vinculados luego a las entidades fundadoras de la Confederación General Económica (CGE) durante el gobierno peronista.

³³ Javier Lindenboim (1976) concluye que en el período considerado ya existían fracciones del empresariado diferenciadas por su posición en la estructura y por la heterogeneidad de sus organizaciones y expresiones corporativas y, lo que es más categórico, que ya existían "posturas alternativas al proyecto dominante" antes de que naciera la Confederación General Económica. Esta afirmación es evidentemente exagerada si con ella se quiere dar a entender la existencia de un proyecto industrial alternativo al de Pinedo o al de la UIA, claramente delineado y sustentado por entidades corporativas con representatividad importante. *Opiniones* divergentes como las de la Federación de Entidades Argentinas Defensoras del Comercio y de la Industria o las de la Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario (Llach, 1972) no alcanzaron en ningún momento a reunir ni la claridad ni el poder suficientes.

tardía a lo largo de 1945 y a partir de la oposición de buena parte de sus miembros a la política de Perón (Rodríguez Goicoa, 1952; Cúneo, 1967). Es decir que la división de los industriales se expresará a partir de la diferencia en los puntos de vista de dos fracciones respecto de la conveniencia o inconveniencia de *adecuarse* a la política propuesta desde el Estado, más que a partir de un programa o una estrategia alternativa claramente expuesta.

Debe resistirse, por lo tanto, la tentación de afirmar que por aquellos años se constituyen dos bloques de empresarios industriales con sendos programas alternativos; uno, representado por la UIA, que se vuelca hacia posiciones exportacionistas y que empieza a desdeñar el mercado interno, integrado principalmente por las empresas del *establishment* (grandes, extranjeras, nacionales tradicionales o pertenecientes a grupos económicos); el otro, sin representación gremial clara, proclive al desarrollo del mercado interno y conformado por pequeños, medianos y algunos lúcidos grandes industriales nacionales.

La realidad, en cambio, es que la UIA consideraba importante, pero no excluyente, la estrategia exportadora. Esta importancia residía en la posibilidad que brindaba dicha estrategia para expandir el mercado sin necesidad de recurrir a aumentos salariales importantes y para acceder a una fuente autónoma de provisión de las divisas que resultarían necesarias para el reequipamiento industrial en la posguerra.

Si la UIA se hubiera volcado decididamente hacia la estrategia exportadora, probablemente se habría acelerado la formación de una entidad corporativa representante de los industriales mercadointernistas. Las posibilidades de crecimiento, y aun de subsistencia, de estos últimos dependían estrechamente de una expansión del mercado interno basada en la incorporación de mano de obra y en los aumentos salariales.

A pesar de sus vacilaciones y dudas, la dirección de la UIA probablemente haya intuido que semejante apuesta a la estrategia de industrialización especializada hubiera conducido inexorablemente hacia la división de la corporación. Prisionera de un dilema, sin embargo, la UIA no podría evitar que la fracción de industriales menos concentrados, más vinculados al mercado interno o residentes en el interior —cuyas demandas no había expresado cabalmente en los últimos años o bien habían tropezado con la obstinación gubernamental— miraran con simpatía y hasta con militancia la propuesta mercadointernista del peronismo en gestación. Esta fracción de industriales, por su parte, no era tan madura como para elaborar el programa del peronismo pero sí suficientemente gravitante en los hechos como para ser una de sus condiciones necesarias.

2. La estrategia militar

La misma circunstancia que realzaba el papel de la industria en la economía argentina —la Segunda Guerra— habría de llevar al primer plano de la discusión a un nuevo interlocutor: las Fuerzas Armadas y, fundamentalmente, el Ejército.

La creciente intervención de los militares aportaría nuevas y decisivas facetas a la polémica. Ellas fueron: 1) una redefinición de las “industrias naturales”, que incluía entre ellas a las que elaboraban materias minerales y no sólo a las agropecuarias; como decía el coronel Savio, los metales habían sido arbitrariamente pospuestos a los cereales (Savio, 1942); sin embargo, esta concepción fundada en razones de defensa nacional conducía frecuentemente a posiciones favorables a la autarquía económica. 2) Una afirmación de la necesidad de un mayor control nacional o estatal de la economía, inspirada en una ideología nacionalista, que 3) también incluía un concepto del orden social cuya efectivización requería mejoras del nivel de vida de los trabajadores. Existían múltiples expresiones de estas ideas, cada una de las cuales combinaba de modos diferentes los tres elementos.

En materia industrial, la principal expresión concreta de esta concepción con anterioridad al 4 de junio de 1943 fue la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares, una aspiración de antigua data, promovida por el presidente Ortiz, pero que se concretó por ley 12.709 del 9 de octubre de 1941. Entre sus objetivos principales figuraban la “organización del país para la defensa en el aspecto industrial” (un arbitrio de interpretación casi tan amplia como se quisiese), el completamiento de las fábricas militares y la creación de otras nuevas y la producción de las materias primas fundamentales para las necesidades militares (Ministerio de Guerra, Dirección General de Fabricaciones Militares, 1945).

Como queda dicho, estas concepciones y objetivos podían conducir a interpretaciones muy amplias, pero no necesariamente autarquizantes. Por ejemplo, el mayor Ricardo L. Maraimbo (1938) y los tenientes coroneles Mariano Abarca y Alejandro G. Unsain (1944) no limitaban la autarquía a la fabricación de bienes estratégicos sino que la extendían al conjunto de la actividad industrial; el general de brigada José M. Sarobe (1942) no sólo limitaba la autarquía a las industrias militares sino que se pronunciaba a favor de la exportación de manufacturas; el coronel Manuel Savio (1942) hacía mención expresa de la necesidad de evitar la autarquía y la industrialización a ultranza y, por último pero lo más importante, el coronel Perón se pronunciaba a favor de la autarquía en lo militar y de la industria pesada (1944a), pero rechazaba enfáticamente a las industrias artificiales (1944b). En la sección IV.3 se brindan más detalles sobre el pensamiento industrial de Perón.

Mediante la simple reinterpretación del concepto de “materias primas nacionales”, los militares cuestionaban la estrategia de industrialización pinedista. Reinterpretación algo forzada, por cierto, dada la escasez relativa (al menos aparente) de yacimientos de minerales metalíferos en el país. Pero también desenmascaradora del verdadero significado del eufemismo “materias primas nacionales”, con el que algunos deseaban limitar la industrialización a las agroindustrias.

Las concepciones nacionalistas, intervencionistas de Estado y distribucionistas, entretanto, se desarrollaban en el Ejército con tanta o mayor fuerza y rapidez. Ellas habían tenido una prolongada gestación a lo largo

de la década del treinta en conjunción con pequeñas pero permanentes conspiraciones nacionalistas, particularmente durante las presidencias de Justo y Ortiz (Gral. R. Molina, 1940; Orona, 1965 y 1966 a y b; Potash, 1971, IV a VII). Uno de los programas típicos de estas conspiraciones, frecuentemente asociadas también a sectores del radicalismo, incluía: la intervención de todas las empresas económicas fundamentales, la nacionalización del Banco Central y de los transportes, la reducción de las tasas de interés y la moratoria de deudas, el salario familiar, la organización de corporaciones y la industrialización de todos los productos básicos (Partido Radical, 1940).

Con el tiempo se demostraría que estas ideas sociales, nacionalistas e intervencionistas de Estado, que iban ganando más y más adeptos militares, habrían de tener mucha mayor gravitación que la propia concepción autarquizante, estuviera ésta limitada, o no, a las industrias bélicas y cualquiera fuera la definición de "materias primas nacionales".

3. La política del Estado y la polémica industrial antes del triunfo definitivo del mercadointernismo

La política de promoción de la industria no desapareció con el fracaso del plan Pinedo, ni tampoco esperó para reanudarse la llegada de la revolución del 4 de junio de 1943.

Entre 1940 y 1943 se adoptaron un sinnúmero de medidas industrialistas, algunas de las cuales estaban inspiradas en el plan Pinedo, mientras que otras iniciaban la marcha, al comienzo suave, hacia el mercadointernismo. A las ya comentadas disposiciones cambiarias de promoción de las exportaciones industriales y a la creación de la Corporación para la Promoción del Intercambio deben agregarse: la fundación de un Comité de Exportación y Estímulo Industrial y Comercial (20/3/1940), la creación de la Flota Mercante del Estado (16/10/1941), la ya mencionada ley de Fabricaciones Militares, alrededor de quince leyes de promoción industrial dictadas por provincias y municipios (Dorfman, 1944, 229 y sigs.) y, finalmente, la insistencia del PEN en un proyecto de crédito industrial que se legalizaría en setiembre de 1943.

Toda esta actividad no debe resultar sorprendente si se tiene en cuenta la creciente preponderancia de las ideas industriales que venimos comentando. Ellas se habían encarnado también en el presidente Castillo; tal vez recordando el carácter minero de su terruño natal, Catamarca, afirmaba en 1942: "Mi gran aspiración, aparte de mantener la posición internacional del país, es la de iniciar antes de la expiración de mi mandato la explotación minera en gran escala y el fomento de las industrias extractivas. En el mundo moderno, esas industrias son la base de la liberación económica y de la autonomía nacional. Los países exclusivamente ganaderos y agrícolas están destinados a la servidumbre; eso ya es cosa del pasado" (Ibarguren, 1955, 495). Como se observa, las ideas de Castillo eran idénticas a las utilizadas por los militares para cuestionar una estrategia de tipo pinedista; se empe-

zaba por incluir las "materias primas minerales" y se terminaba argumentando en favor de la promoción de industrias para la defensa nacional (ibídem).

Es interesante analizar ahora con algún detalle los proyectos que culminaron en la creación de un sistema de crédito industrial en 1943 (posteriormente transformado, en 1944, en el Banco de Crédito Industrial). Estos proyectos recogían las ideas financieras del Plan de 1940, pero las aplicaban a un objetivo diferente. El proyecto radical de mayo de 1941 se refería a la implantación de nuevas industrias y mantenía la preferencia a las materias primas nacionales. Al modificarlo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados, también controlada por el radicalismo, decidió otorgar preeminencia a la implantación y el desenvolvimiento de las industrias que extrajeran o manufacturaran materias primas nacionales, pero haciendo también mención explícita de la prioridad que debía otorgarse a las firmas argentinas y a las orientadas al mercado interno: era la primera aparición oficial del mercadointernismo industrial. Esta posición difería de la adoptada por el PEN en su mensaje al Congreso del 27 de agosto de 1941 y por la Cámara de Senadores, con mayoría oficialista; en los respectivos proyectos no sólo se omitía la referencia al mercado interno sino también la preferencia a las firmas argentinas (en el caso de los senadores), o se la extendía a "firmas contraloreadas (sic) por argentinos" (en el caso del PEN) (Diputados, 1941, I, 124; V, 802, Senadores, 1942, II, 2 y 132).

Estos distinguos, aparentemente sutiles, muestran cómo comenzaban a hacerse evidentes también en el plano político las divergencias de criterios respecto de la industrialización y, también, una actitud de la UCR no sólo más industrialista que en oportunidad del Plan Pinedo sino también nacionalista y favorable al mercado interno³⁴.

Las políticas finalmente adoptadas a este respecto, recién concretadas después del 4 de junio de 1943, mostraron desde un comienzo los cambios ocurridos en el control del Estado.

Ya en el sistema de crédito industrial anunciado el 2 de setiembre de 1943 (resultado final de los proyectos mencionados) se enfatizaba la necesidad de sustituir importaciones, sin hacer referencia alguna a las exportaciones industriales o a las industrias artificiales (discurso del ministro Jorge A. Santamarina, en Hacienda, 1943). Por su parte, en el decreto 14.630 (del 5 de junio de 1944) sobre fomento y defensa de la industria nacional, se definían como industrias de interés nacional: 1) las que emplearan materias primas nacionales y estuviesen orientadas al mercado interno —un criterio idéntico al del proyecto radical de tres años antes—; 2) las que empleando total o parcialmente materias primas importadas, produjesen artículos de primera necesidad o de interés para la defensa nacional (Decretos, 1944, 91-94). Los mismos criterios adoptó para su política crediticia el Banco de Crédito Industrial, creado el 3 de abril de 1944.

³⁴ La UCR retornaba de este modo a las posiciones "alvearistas". Como lo ha señalado Javier Villanueva (1972), la propuesta industrialista del presidente Alvear y su ministro Herrera Vegas era extensiva a cualquier tipo de materias primas y no se pronunciaba por preferencias a las exportaciones.

IV. La estrategia mercadointernista del peronismo: la posición internacional de la Argentina, la política social y un largo adiós a las exportaciones industriales

La conformación de la economía política del peronismo marcó el fin de una etapa importante en la discusión de las estrategias industriales. A su término, y hasta el día de hoy, ninguna de las posiciones estilizadas alcanzó la victoria. Ni aquellos que con Pinedo propugnaban un desarrollo industrial especializado y exportador, ni los autárquicos que soñaban con una industria autónomamente basada en la metalurgia nacional, vieron compensados con el éxito sus intereses o empeños intelectuales. La industrialización argentina entre 1946 y 1955 continuó desarrollándose dentro de la normalidad que podía esperarse de la primera etapa de la sustitución de importaciones³⁵, dejando de lado el camino exportador abierto por la Segunda Guerra. No puede saberse qué hubiera pasado con este camino en el caso de haberse seguido políticas diferentes.

Pero la economía política del peronismo se edificó sobre la base de criterios distintos a los de una estrategia razonada de industrialización y, en consecuencia, resultaba difícil que alcanzara una "hegemonía cultural" en este terreno. Esos criterios fueron:

- 1) Una nueva concepción del Estado y de su papel en la economía.
- 2) Las políticas sociales y de ingresos que el peronismo llevó a cabo con el objeto de aumentar el ingreso real de los asalariados, políticas que se inspiraban en aquella nueva concepción.
- 3) Los objetivos de independencia económica y soberanía política que, tal como fueron definidos por el peronismo, y en el marco de los condicionamientos impuestos por la situación económica mundial al terminar la guerra, llevaron a la necesidad de cerrar la economía para independizarla cuanto fuera posible de los vaivenes del intercambio externo, tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones.

En términos de la doctrina peronista, se trataba de alcanzar mediante un Nuevo Estado, la felicidad del pueblo y la justicia social (económicamente, el consumo presente y la distribución del ingreso) y la grandeza de la Nación, que en aquel momento fue identificada con ciertas formas particulares de la soberanía política y de la independencia económica.

1. El Consejo Nacional de Posguerra (CNP) y la nueva concepción sobre el papel del Estado

La intervención del Estado en la sociedad y en la economía adquiere una significación nueva con el advenimiento del peronismo. Ella se encuen-

³⁵ O sea, incorporando paulatinamente ramas industriales de mayor complejidad o aquellas otras cuyo crecimiento había estado reprimido por la imposibilidad de abastecerse de insumos durante la guerra, pero dejando de lado tanto el camino exportador como utópicos saltos cualitativos hacia la industria "pesada".

tra claramente expresada en los documentos del Consejo Nacional de Posguerra, y de modo especial en el *Ordenamiento económico-social* (CNP, 1945a)³⁶. Este documento expresa tanto las ya mencionadas opiniones militares acerca de la necesidad de reordenar la economía y la sociedad argentinas como las primeras manifestaciones de lo que habría de ser al poco tiempo la peculiar configuración de poder del Estado popular peronista. Aunque las fuerzas sociales que apoyaban o hacían suyo este proyecto cambiaron posteriormente en su naturaleza, su composición y su poder político, la ideología expresada en los documentos del CNP se mantendría inalterada hasta nuestros días.

El fin primordial del nuevo ordenamiento económico-social era "asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento en manos de unos pocos". A tal fin, los objetivos primordiales que se proponían para la coyuntura eran la "plena ocupación y un sistema completo de seguridad social" (CNP, 1945a, 39).

Por otra parte, se procuraba "conciliar la economía libre con un sistema más humano que el juego férreo de la oferta y la demanda, y... mantener el papel del Estado como fiel de la balanza Capital-Trabajo...". Este papel arbitral se concretaba en amplias facultades para el control de precios y el ajuste de los salarios al costo de vida. Pero este arbitraje del Estado era jerárquicamente posterior al logro del fin primordial del ordenamiento económico-social (CNP, 1945a, 39-42).

Es claro entonces que se apuntaba a la constitución de un Estado con el suficiente poder como para establecer, en primer lugar, sus propios objetivos y, en segundo lugar, para someter a su logro cualquier otra legalidad de la sociedad civil, incluyendo la propia acumulación económica.

Pese a implicar un cambio cualitativo, hay que destacar, sin embargo, que esta nueva concepción tampoco fue "un rayo en un día de sol". Ya con anterioridad a la revolución de 1943 el Estado había intervenido crecientemente en la economía, intervención que se acentuó desde el comienzo de la Segunda Guerra, según hemos ejemplificado.

Esta creciente intervención ya había producido en 1942 fuertes reacciones negativas de las asociaciones empresariales tradicionales. Preamunciando un aspecto del proceso sociopolítico que daría lugar posteriormente a la conformación de la Unión Democrática, ellas formaron un Comité de Defensa Económica integrado por la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la UIA y la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP). El entonces ministro de Hacienda, Carlos A. Acevedo, a pesar de su vinculación con algunas de estas entidades, respondió con dureza, recordando que "desde hace doce años el Estado en la Argentina no ha hecho más que intervenir en forma cuantiosa para ayudar a la industria, al comercio y a la producción agropecuaria"³⁷.

³⁶ Una versión de este documento fue publicada en *Desarrollo Económico*, vol. 20, N° 77, abril-junio de 1980.

³⁷ Acevedo mencionó estos hechos: la tarifa aduanera de 1931-32, el derecho adicional del 10 % a las importaciones, el control de cambios ("una segunda barrera aduanera"), la devaluación

La posición del ministro era un fiel reflejo de las preocupaciones de la elite política que, tras diversos intentos (incluyendo el Plan Pinedo), no encontraba el camino para dar satisfacción simultáneamente y de un modo perdurable a los principales intereses económicos en juego. La polémica con las entidades empresariales, por su parte, ponía de manifiesto el desconcierto existente en los distintos sectores empresarios que, pese a su ahora común reivindicación antiestatista, tampoco acertaban por sí solos con la fórmula que resolviese sus problemas de coexistencia a pesar de atravesar un momento favorable, con ganancias en expansión salvo contadas excepciones sectoriales.

Puede entenderse en este contexto el estupor que deben haber producido los primeros síntomas de creciente estatismo y, sobre todo, de ejecución de una "inusitada" política social que ya había sido calificada de "perturbadora" antes de la revolución de junio (UIA, 1942, 18).

Sin embargo, el clima era el más adecuado para el florecimiento de una nueva concepción sobre el papel del Estado. Todo jugaba a su favor: las ideas vigentes en casi todo el mundo, las incertidumbres creadas por la Gran Crisis y por la Guerra, la atracción de compensar las medidas intervencionistas proempresariales con medidas favorables a los asalariados y, por esta vía, la tentación de proponer una estrategia unificadora de tantos intereses encontrados.

2. La evolución de las ideas de Perón sobre la industria

Como ya se ha dicho, la posición de Perón sobre el desarrollo industrial se ubicaba en una suerte de término medio entre las de sus camaradas de armas más autarquizantes y las del pinedismo³⁸. Aunque consideraba que "la defensa nacional exige una poderosa industria propia, y no cualquiera, sino una industria pesada" (1944a, 85, su famoso discurso sobre "Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar"), también pensaba que "debe evitarse en lo posible la creación o sostenimiento de industrias artificiales, cuya vida económica depende de alguna forma de protección, que directa o indirectamente, siempre representa un gasto" (1944b, su también famoso discurso de inauguración del Consejo Nacional de Posguerra). En ese mismo discurso, Perón agregaba que el Estado debía determinar cuáles eran las actividades ya consolidadas, cuáles las que requerirían un apoyo para lograr solidez por la vital importancia que tenían para el país y, por último, cuáles ya habían cumplido su objetivo de suplir la carestía de los tiempos de guerra "pero cuyo mantenimiento en época de normalidad representaría una carga antieconómica que ningún motivo razonable aconseja mantener" (ibídem, 201) y redondeaba su pensamiento con un párrafo francamente "pinedista": "Debemos andar al compás de los tiempos

del peso, la cuantiosa ayuda para la compra de cosechas, el mantenimiento de un precio artificialmente alto para la libra esterlina, la salvación de bancos, etcétera. Cf. Diputados, 1942, V, 446-47 y UIA, Memoria, 1942, 113 y siguientes.

³⁸ Esta posición menos autarquizante de Perón es destacada por Guido Di Tella, 1979.

modernos y crear industrias fundadas en materias primas del país" (ibídem, 202)³⁹.

Es claro entonces que, en el plano intelectual, Perón se incorporó al "gran debate" aceptando parcialmente el planteo de Pinedo en cuanto a la necesidad de limitar la amplitud de la sustitución de importaciones, corrigiéndolo en cuanto a la necesidad de la industria pesada con fines de defensa y ampliando el concepto de "materias primas nacionales" para incluir entre ellas también a los metales. La coincidencia era también menor en cuanto al papel otorgado a las exportaciones industriales: aunque Perón menciona su éxito durante la Guerra, no parece concederle demasiada importancia.

Como no podría ser de otra forma, el Consejo Nacional de Posguerra afirmaba en consecuencia la necesidad de *suprimir* "aquellas (actividades económicas) que, terminada la guerra, carezcan de razón de existir y cedan terreno ante una competencia foránea superior", reemplazándolas con "industrias nuevas, de arraigo razonable" y apoyando a "las actividades ya consolidadas" (CNP, 1945a, capítulos 2 y 4).

Estas posiciones se fueron modificando con el correr del tiempo, a medida que se hacían incompatibles con las políticas sociales y las relaciones internacionales de la Argentina.

Respecto de estas últimas, Perón adoptó ocasionalmente una actitud contemporizadora, en convergencia con fugaces romances con los países aliados (tales como la misión Warren de los Estados Unidos en 1945, poco después de la incorporación de la Argentina a las Naciones Unidas y antes de la llegada de Braden), (Perón, 1946a, 199). Por ejemplo, en el discurso de proclamación de su candidatura, después de citarse a sí mismo al afirmar la necesidad de eliminar las industrias que ya habían cumplido su función de emergencia durante la guerra "y que ningún motivo razonable aconseja mantener o —agregó— provocaría estériles competencias con otros países productores". Pero aún hay otro motivo que obliga al Estado a regular ciertos aspectos de la economía. "Los compromisos internacionales que tiene contraídos la obligan a orientar las directivas económicas supranacionales teniendo en vista la cooperación entre todos los países" (ibídem).

Pero en algún momento entre 1945 y 1946, estas ideas, así como la de una "industrialización razonable", empezarán a modificarse (discursos a la Asamblea Legislativa y de inauguración de las sesiones del Congreso, 4 y 26 de junio de 1946: Perón, 1946a, 202-212 y 213-234). Comenzarán a aparecer ideas estratégicas contrapuestas. Por un lado, la principal lección

³⁹ El editor de Perón (1944b) creyó conveniente censurarlo: en lugar de "industrias fundadas en materias primas del país" colocó en el resumen introductorio "industrias de arraigo razonable" (pág. 8). Otras frases ilustrativas de Perón son las siguientes: "Desde un punto de vista puramente industrial, cabe fomentar aquellas industrias cuya materia prima sea genuinamente nacional... Hemos de convenir que las condiciones especialmente favorables que la guerra ha creado en la Argentina... equivalen a una *protección artificial y pasajera*... Un mínimo de industria pesada siempre es necesario y conveniente para cubrir las mínimas necesidades de la defensa nacional" (Perón, 1944b, 202, subrayados míos). Posteriormente, realiza consideraciones sobre la conveniencia de sustituir las materias primas escasas en el país (carbón, hierro) por otras más abundantes (energía hidroeléctrica, materiales plásticos). Y termina afirmando: "En las pampas inagotables de nuestra patria se encuentra escondida la verdadera riqueza del porvenir" (ibídem).

extraída de la Guerra era la vulnerabilidad del país en su abastecimiento de insumos industriales, por cuyo motivo "y sin entorpecer su importación ni gravar pesadamente al consumidor, es indispensable abordar resueltamente la utilización de todos los recursos naturales" (ibídem, 206). Por otro lado, Perón ya no mencionaba la necesidad de eliminar las industrias artificiales. Las actividades que en adelante requerían el apoyo del Estado eran aquellas que tenían una vital importancia para el país o para contribuir al intercambio mundial (ibídem, 207). No obstante, era necesario revisar "el régimen aduanero atemperándolo a las nuevas normas de protección al trabajo nacional, es decir, en función de la cantidad de mano de obra ocupada, salarios altos y el consumo de materias primas nacionales" (ibídem, 228).

3. Los objetivos y condicionamientos de la política internacional, la política social y de ingresos y la consolidación del mercadointernismo

Como ya hemos dicho, este cambio de las ideas de Perón no se inspiraba en razones intrínsecas a la política industrial sino en su convicción de que era necesario dar prioridad a la política social y de ingresos y dar también respuestas nacionalistas a la peculiar situación internacional que se afrontaba.

Los condicionamientos externos, hay que destacarlo, jugaron un papel muy importante y, paradójicamente, ayudaron a empujar al peronismo y a la economía argentina hacia el mercadointernismo. El análisis de estos hechos excede los límites de este trabajo que, en tal sentido, puede ser considerado como "la otra cara de la moneda", la cara interna de los estudios de Smith (1965), Fodor y O'Connell (1973), Fodor (1975) y Escudé (1980, 1982 y 1983).

En apretada síntesis puede afirmarse que los condicionantes externos operaron de este modo:

a) Además de la natural restricción impuesta por la Guerra, algunas importaciones estratégicas le fueron dificultadas a la Argentina por presiones políticas norteamericanas. Esta situación de "escasez discriminatoria" comenzó hacia 1941 y se extendió por lo menos hasta 1948. Comprendió a los combustibles, algunos insumos industriales y, por supuesto, a los bienes de capital para las industrias básicas (O'Connell, 1979; Escudé, 1980). Estos hechos contribuyeron a configurar una situación muy poco deseable: diversificación y ampliación de las ramas industriales dedicadas a sustituir importaciones y un simultáneo debilitamiento de las posibilidades de ampliar y renovar el desgastado parque de maquinarias para dichas industrias.

b) Por el lado de las exportaciones, la Argentina se especializó forzosamente en la ganadería (en desmedro de la agricultura) durante la Guerra. Tal situación no sólo contribuyó a crear un serio problema de stock de libras bloqueadas (Skupch, 1972), sino también a anudar las ataduras de la economía argentina a la británica en la posguerra; en este contexto, exportar más no implicaba poder importar más sino acumular créditos dudosos y

cebar la inflación (Fodor, 1975). Como si esto fuera poco, los Estados Unidos también dificultaron en cantidad y en precio algunas exportaciones argentinas en la temprana posguerra (Fodor, 1975; Escudé, 1983).

Una fresca vivencia contemporánea a estos hechos, y justificatoria del mercadointernismo resultante, se encuentra en el siguiente texto de Perón (cuya longitud no es mayor que su importancia):

Señores: muchas veces he mencionado un caso que comentábamos en ese Consejo Nacional de Posguerra hace dos años y medio, cuando estudiábamos el posible proceso inflatorio que hoy soportamos y que se comenzaba a insinuar en aquellos tiempos. Dijimos que el equilibrio económico del régimen capitalista... había posibilitado que desde un país central se pudiera succionar la riqueza de los demás, sin la incomodidad y sin el peligro del traslado a dicho país para su explotación.

Ello semejava, dijimos entonces, a un sistema de vasos comunicantes que unía numerosos tanques de un sistema encadenado, de modo que succionando de un tanque uno podría ir paulatinamente vaciando los otros tanques a él ligados como vasos comunicantes...

...En consecuencia, previmos ya entonces que, terminada la guerra, con la enorme destrucción de valores que ha habido en ésta... los tanques de la mayor parte de los países quedarían en un mínimo nivel, y era lógico que por el principio de que los líquidos buscan su nivel, la riqueza nuestra bajaría también paulatinamente a ocupar el nivel de los demás tanques.

La medida tendiente a evitar ese fenómeno, era colocar una llave que regulase la salida o entrada a nuestro propio tanque... Así nació la necesidad de montar, dentro de nuestro sistema administrativo, la Secretaría de Industria y Comercio, destinada al control de nuestro movimiento de importación y de exportación así como de consumo interno...

...También se ha dicho con referencia a nuestro intercambio exterior, que no procedemos con liberalidad, que estamos regulando la exportación. Yo pregunto qué país del mundo no regula en este momento la exportación. Si no fuese así, la ventaja sería para nosotros, que disponemos de tantos miles de millones de pesos para comprar lo que necesitamos, aunque tropezamos permanentemente con la prohibición de exportar de los países a quienes nosotros estamos proveyendo de alimentación. Por eso ha sido necesario, frente a la situación de que todos los barcos lleguen vacíos porque los gobiernos de esos países no permiten la exportación a la Argentina, que establezcamos que barco que llegue vacío se irá también vacío (¡Muy bien! ¡Muy bien! Prolongados aplausos).

Es la única forma de que podamos conseguir mantener dentro de las fronteras de nuestro país el standard de vida y de felicidad que el pueblo está hoy disfrutando, de lo contrario, sería igualar nuestro destino al de los países que están pasando hambre y miseria en todas las latitudes de la tierra (Perón, 1946b, III, versión taquigráfica).

3.1. Mercado interno, nivel de ocupación y salarios reales

Como se desprende del texto de Perón, no eran solamente los condicionamientos externos, plasmados en las dificultades para importar y exportar, los únicos determinantes de la opción mercadointernista del peronismo.

Tal opción tenía además una atracción intrínseca: "Cuando el ciclo producción, industrialización, comercialización, consumo se haya cerrado, no tendremos necesidad de mendigar mercados extranjeros, porque tendremos el mercado dentro del país y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes, la estabilidad social" (Perón, 1946b, V).

Había un pesimismo de fondo sobre las posibilidades de alcanzar los objetivos de progreso social en una economía abierta. Como veremos enseguida, este pesimismo se fundaba en algunas dificultades encontradas en la posguerra (como consecuencia de una incipiente apertura de la economía argentina al intercambio mundial), pero también en la desconfianza hacia el comercio generada por la Gran Crisis y en el entusiasmo con el que se miraba el desarrollo industrial durante la Guerra.

Por estas razones, el mercadointernismo fue visto entonces como el único camino apto para mantener el alto nivel de ocupación urbana ya logrado y para aumentar los salarios reales.

El nivel de empleo se convirtió en una verdadera obsesión ante la inminencia de la terminación de la guerra. Puede afirmarse que en torno de este problema se estructuró la programación de actividades del Consejo Nacional de Posguerra (CNP, 1945b; Banco Central, 1945b; Hacienda, 1945). Se estimó que el primer período de dificultades en la posguerra acarrearía no menos de 140.000 desocupados (ahora sabemos que ello implicaba un 3,5 % de la población económicamente activa). Esa desocupación podía originarse tanto por una caída de las exportaciones industriales (actividad que había generado unos 50.000 empleos desde 1939) como por la crisis de las industrias sustitutivas de importaciones (que habían creado unos 140.000 puestos de trabajo en el mismo período). Aunque las propuestas del CNP no implicaban cerrar completamente la economía, era claro que sus estimaciones sugerían la conveniencia de proteger a las industrias sustitutivas de importaciones. Aunque se insistía en la necesidad de racionalizar las importaciones y promover las exportaciones con el mayor valor agregado que fuera posible, el informe sobre "Ocupación y desocupación en la Argentina" tendía a ver con mejores ojos las posibilidades del mercado interno (CNP, 1945, b).

Pero el problema fundamental, aquel que llevó en última instancia al peronismo a optar por el mercado interno, fue la dificultad para aumentar los salarios reales hasta 1946. Casi increíblemente, y pese a la vasta legislación social⁴⁰ aprobada entre 1943 y 1946, los salarios reales en el último año mencionado eran sólo un 6,2 % mayores que en 1939 (ver la última columna del cuadro 3).

Si la preocupación por el nivel de empleo llevó al peronismo a proteger a las industrias sustitutivas de importaciones, el objetivo de aumentar los salarios reales lo condujo, como veremos enseguida, a desalentar y a controlar las exportaciones. Hubo de tal modo una total convergencia entre los objetivos de la economía política del peronismo, pleno empleo y altos salarios, y los condicionamientos externos que empujaban a la Argentina a importar y exportar menos.

⁴⁰ Una recopilación de las principales leyes de los primeros años del peronismo se encuentra en *Leyes obreras de la Revolución*, Buenos Aires, Primicias, sin fecha. También es interesante la *Crónica Mensual* de la Secretaría de Trabajo y Previsión, 1944-46. Entre paréntesis, cabe destacar que las elecciones de 1946 no fueron ganadas sino a pesar de los escasos logros en materia de salarios reales, pero a favor de los efectos de la legislación social sobre la vida cotidiana de los obreros.

¿Cuál era el problema que impidió aumentar significativamente los salarios reales hasta 1947? No otro que la dramática recuperación (externa, pero también interna) de los precios de los productos agrícolas. Entre 1944 y 1946 el índice de precios mayoristas agropecuarios subió un 85,8 % (165,1 % los cereales y oleaginosos y sólo un 13,7 % el ganado). Esto último contribuyó a que el índice de precios al consumidor aumentara sólo un 40,9 %. Entretanto, las importaciones algo más normalizadas y los controles de precios determinaron un alza de sólo el 13,7 % en los precios industriales nacionales. Mientras tanto, los salarios básicos de convenio habían aumentado un 23,8 % y los salarios efectivamente pagados en la industria un 35,9 %.

En síntesis, entre 1944 y 1946 el salario real industrial (por obrero ocupado) cayó un 3,5 %, a pesar de que la relación media entre los precios industriales y los costos laborales había caído nada menos que un 14,8 %. Si se deseaba recuperar, o aun mantener, el salario real, había que hacer algo. Lo que se hizo fue un juego de pinzas sobre las exportaciones.

3.2. Las restricciones a las exportaciones

Ya en la *Memoria* de 1944 el Banco Central había advertido que era necesario restringir las exportaciones para evitar la inflación (1944,7). A partir de entonces se multiplicaron las medidas restrictivas sobre las exportaciones industriales⁴¹; desde 1946 en adelante, por su parte, se siguió la conocida política de precios contraria al sector agrícola (Villanueva, 1966)⁴².

3.3. El largo adiós a las exportaciones industriales

Aunque dicha política de precios marcó a fuego la economía política del peronismo originario, su tratamiento escapa de los límites de este trabajo, salvo para señalar cuáles fueron sus motivaciones y su papel gravitante en la configuración del mercadointernismo.

⁴¹ En enero de 1944 el Ministerio de Hacienda pasó una lista de productos de "no regulares" a "regulares" (bajando su tipo de cambio exportador). En agosto de 1945 se decidió suprimir directamente el tipo de cambio para exportaciones no regulares aunque, luego de una serie de postergaciones, se mantuvo para los productos con mejores perspectivas de afianzamiento y más intensivos en mano de obra. Sin embargo, el 30/1/1945 se hicieron modificaciones en el régimen de aforos que implicaban en los hechos la liquidación por el mercado oficial de casi todas las divisas generadas por la exportación (decreto 14.292). Cf. las *Memorias* del Banco Central de 1945 (pág. 39), 1946 (págs. 78 y 79), 1947 (pág. 55) y 1948 (págs. 27 y 28). Cf. también Secretaría de Industria y Comercio: *Régimen de Exportaciones*, Buenos Aires, 1948. En años posteriores se amplió nuevamente la lista de "exportaciones no regulares": pero los efectos de la política salarial sobre las exportaciones ya no podían compensarse con disposiciones cambiantes.

⁴² También son ilustrativos al respecto los datos presentados por la CEPAL en *El desarrollo económico de la Argentina* (I, 21 y siguientes) que demuestran que la mejora de los términos del intercambio externo en la posguerra no se tradujo, a partir de 1945, en mejoras de los precios agropecuarios internos relativos a los industriales.

El hecho es que entre 1946 y 1949 los precios agropecuarios aumentaron un 27 % —sólo un 4,5 % los de los cereales y oleaginosos— contra un aumento del 71,9 % en los precios industriales nacionales y del 157,5 % en los salarios industriales por obrero.

CUADRO 3

Incentivos a la sustitución de importaciones y a las exportaciones industriales y salarios reales (expresados como precios relativos), 1939 a 1949

(Base 1939 = 100)

	(1) Precios importaciones sobre precios indust.	(2) Tipo de cambio exportador sobre precios indust.	(3) Precios industriales sobre costo laboral	(4) Tipo de cambio exportador sobre costo laboral	(5) Salario nominal por obrero sobre costo de vida
1939	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1940	112,5	96,2	104,9	100,9	96,9
1941	127,4	97,5	108,7	106,0	97,1
1942	154,3	90,8	119,5	108,5	97,3
1943	177,6	89,9	114,9	103,3	100,3
1944	191,9	83,1	117,0	97,1	110,1
1945	193,1	76,4	108,6	82,9	100,4
1946	163,8	81,1	99,7	80,9	106,2
1947	128,0	88,1	87,0	76,7	129,8
1948	125,0	80,4	75,2	60,5	156,6
1949	116,6	61,9	69,7	43,1	162,4

Definiciones: Precios importaciones es el índice de precios de artículos importados por la Argentina. Precios industriales es el índice de precios mayoristas no agropecuarios nacionales. Tipo de cambio exportador es un índice del tipo de cambio aplicado a las exportaciones corregido por la inflación norteamericana (precios mayoristas). Costo laboral es el salario nominal por hora trabajada en el sector industrial deflacionado por el índice de productividad. Salario nominal por obrero es el salario medio pagado en el sector industrial.

Fuentes: Los precios de las importaciones, los precios industriales, los datos para elaborar el costo laboral y el salario nominal y el índice del costo de vida se tomaron de la Dirección Nacional de Estadística y Censos. El tipo de cambio exportador y los precios mayoristas de los Estados Unidos se tomaron de Carlos F. DIAZ-ALEJANDRO: "Tipo de cambio y términos del intercambio en la República Argentina", CEMA, 22, marzo de 1981.

Sí es pertinente detenerse brevemente, en cambio, en los incentivos diferenciales que recibieron la sustitución de importaciones y las exportaciones de manufacturas en los primeros años del peronismo. Para ello, y aun haciendo abstracción de la evolución de la protección efectiva, son ilustrativos los datos presentados en el cuadro 3.

En la columna (1) se observa que a partir de 1946 la relativa normalización de las importaciones condujo a eliminar buena parte de los incentivos adicionales que la guerra había creado para su sustitución por producción local. Esta pérdida de incentivos, claro está, no tenía la menor implicancia aperturista dado el racionamiento de hecho al que estuvieron sometidas las importaciones desde 1947 aproximadamente. En la columna (2) puede verse que las exportaciones industriales, en cambio, resultaron menos incentivadas. En 1949 el incentivo bruto a exportar había caído casi a la mitad del incentivo bruto a sustituir importaciones.

Las columnas (3) y (4) son más importantes. Ellas muestran la gran caída de la relación precios/costos laborales a partir de 1944, tanto en el caso de la producción interna (columna 3) como en el caso de las exportaciones (columna 4). Para estas últimas, la caída de dicha relación alcanzaba

a un 57 % en 1949 (respecto de 1939): una magnitud ciertamente mucho mayor de la que los exportadores estaban dispuestos a absorber (Cámara de Exportadores, 1943-44; Cámara Argentina de Comercio, 1945 y 1948).

En la columna (5), finalmente, se observa la otra cara de la moneda: el salario real industrial por obrero ocupado subió nada menos que un 53 % en tres años, entre 1946 y 1949. Para advertir la significación histórica de este hecho bastará recordar que el salario real había permanecido virtualmente estancado, con oscilaciones suaves en torno del promedio, desde 1929, o sea durante 17 años.

V. Reflexiones finales

El plan Pinedo de 1940 y la economía política mercadointernista del peronismo originario fueron dos momentos culminantes del "gran debate" sobre el desarrollo económico nacional que se viene prolongando desde hace más de medio siglo.

Es obvio consignar que fueron también dos programas de política económica. Como tales, ambos fracasaron en su intento de lograr una estrategia de industrialización perdurablemente exitosa. Aunque las razones del fracaso fueron muy distintas en uno y en otro caso, es difícil dejar de afirmar que se trató de sendas oportunidades perdidas. Cuando se los considera como ideas de política económica, en cambio, hay que señalar que ambos siguen teniendo vigencia.

Más allá del diagnóstico de la realidad en que se basaban ambos programas, había en su trasfondo un fenómeno de larga duración: la crisis de la economía argentina en el período de entreguerra. Los síntomas distintivos de esta crisis eran: una creciente diversificación de la estructura productiva y la desaceleración del crecimiento de la economía. La diversificación se acentuó a partir de la Primera Guerra y requería en su desarrollo natural una creciente vinculación con los Estados Unidos. Esto dio lugar al célebre "esquema triangular", uno de cuyos rasgos esenciales era la financiación de los déficit de pagos con los Estados Unidos mediante los excedentes obtenidos en el intercambio con Gran Bretaña. Detrás del esquema se ocultaba un hecho decisivo: la natural competitividad, más que complementariedad, entre la economía argentina y la norteamericana, que contrastaba con la "feliz asociación" que había vinculado profundamente a nuestro país con la economía británica.

Hay que destacar esto: detrás de toda la problemática económica del período de entreguerra, a la que Pinedo y Perón intentaron dar respuestas bien diferentes, había una suerte de fatalidad, un hecho "exógeno", que complicaba tremendamente la ubicación de la economía argentina en el plano internacional y, por esta vía, obstaculizaba también la solución de los problemas económicos internos, más allá de la voluntad de los protagonistas. Veamos ahora cómo se ubicaron ellos frente a este hecho y las principales razones de sus tropiezos.

El plan de Pinedo intentaba, contra viento y marea, mantener abierta la economía argentina al comercio exterior. Consideraba a la vez que para lograr un crecimiento aceptable debía "oficializarse" la industrialización: una industrialización exportadora y especializada en materias primas nacionales. Tal objetivo sólo podría conseguirse mediante un fuerte acercamiento a los Estados Unidos, que los autores del programa veían como dificultoso, aunque posible en el mediano plazo. Es obvio consignar entonces que se trataba de un plan proaliado en materia de política internacional. Según la ideología del observador, esta opción podrá ser mencionada como un intento de integración a una nueva división del trabajo liderada por los Estados Unidos, o bien como un cambio de metrópoli y la búsqueda de una dependencia próspera. Pero ambas aseveraciones se pierden en la ciénaga de la historia contrafáctica.

¿Puede ser considerado el programa pinedista como una demostración de la vocación modernizante de la elite que gobernaba el país desde 1930? Al respecto hay que decir que si bien la propuesta es en sí misma indudablemente lúcida y moderna, también es vacilante, restringida en su aceptación política y social y tardía. Las vacilaciones se manifiestan en el carácter condicional de muchas de las soluciones propuestas: no se descarta del todo la "vuelta a la normalidad", se establecen múltiples cláusulas provisorias, no se afirma fuera de toda duda la necesidad de emprender un nuevo camino.

Pero la clave de su fracaso —y de la respuesta al interrogante planteado— no está allí, sino en la debilidad de sus apoyos políticos. En el propio campo del oficialismo, el programa aparece más como propio de un grupo reducido que como la expresión del proyecto de todos los grupos políticos y de intereses que participaban del gobierno. El programa, en efecto, tropezó con la "obcecación conservadora" y con el "castillismo". La primera impone la arrogante condición de que el programa de Pinedo no implique una apertura política, rechaza así la posibilidad de convertir la excluyente dominación política de la década del treinta en un proyecto auténticamente hegemonico que exprese una amplia alianza social y política. Esta "despreocupación hegemonica" de la elite conservadora había sido compartida en su momento también por los promotores del programa de 1940. Ahora, la historia les daba poco tiempo, como le había dado poco tiempo al presidente Ortiz, como le daría poco tiempo a la conversión de Justo. Era tardía también porque ya florecían las fuerzas que impulsaban un proyecto diferente. Algunas surgidas de su propio seno, como el "castillismo", portador de una peculiar neutralidad que albergaba tanto simpatías probritánicas —con el apoyo de los intereses ganaderos— como progermánicas —con apoyos sólidos entre los militares.

Frente a este cuadro se erige la oposición del radicalismo y del socialismo. La primera resulta decisiva para el fracaso del Plan. Pero no se plantea como un proyecto hegemonico alternativo, capaz de dar respuesta a los problemas de fondo, sino solamente como una antidominación. La excepción está dada por las propuestas de FORJA, que parecen anticipar, lo mis-

mo que el "castillismo", que el mercadointernismo es la única respuesta alternativa posible.

El caso de la economía política del peronismo originario, huelga decirlo, es bien diferente. Por un lado, hemos visto el paulatino ascendiente que la idea mercadointernista va alcanzando durante la guerra: entre los militares, entre los empresarios industriales, entre los obreros y entre los intelectuales. Cada vez más gente depende del mercado interno, más que del comercio exterior, en sus posibilidades de vida. Aceptada la neutralidad como un dato —y aunque esto implicara paradójicamente, el mantenimiento de la "conexión ganadera" con el Reino Unido—, sólo quedaba el mercado interno para dar el salto adelante en la industrialización. Las ostensibles presiones norteamericanas contribuían también a consolidar el nacionalismo y las tendencias económicas aislacionistas.

Además de las evidencias presentadas en el trabajo, es especialmente ilustrativa de esta creciente hegemonía económica e ideológica del mercadointernismo la posición de Alejandro Bunge y su grupo de la *Revista de Economía Argentina*. Protagonistas principales del "gran debate" a lo largo de todo el periodo, su programa se modifica durante la guerra. Si en las décadas del veinte y del treinta el acercamiento a los Estados Unidos constituía una propuesta esencial de dicho programa, ella tiende a desaparecer en los años decisivos, mientras permanecen enhiestas las ideas de industrialización basada en el mercado interno, fomento de la construcción, desarrollo del interior, colonización agraria e intervención del Estado⁴³.

Hemos visto, sin embargo, que el desarrollo de esta nueva concepción de política económica tuvo distintas fases. Hasta 1945 ó 1946, ni en las ideas ni en los hechos, el énfasis en el mercado interno se confundía con la autarquía o con un cierre profundo de la economía. Los años que transcurren entre 1946 y 1949, en cambio, son decisivos. Dada la política salarial aplicada en ese periodo, que implicaba una importante caída de las exportaciones, sólo era posible una economía cada vez más cerrada, aunque difícilmente viable.

Si el fracaso del plan Pinedo puede ser visto como una victoria pírrica de la política sobre la economía —y fue pírrica porque en poco tiempo la victoria se convirtió en derrota para sus opositores—, la incapacidad del peronismo para dar al país una estrategia exitosa de industrialización puede ser considerada como un triunfo de la economía sobre la política, porque no era posible promover desde el Estado, aun con sólidos apoyos sociales,

⁴³ Al respecto se pueden confrontar los trabajos de Bunge en la *Revista...* durante las décadas del veinte y del treinta con los que escribiera durante la guerra y con su obra *Una nueva Argentina* (Buenos Aires, Kraft, 1941). Ya muerto Bunge, en 1943, se advierte también en sus discípulos la consolidación del ideario mercadointernista, aunque con claras advertencias en cuanto a los peligros de los aumentos salariales excesivos (Instituto Alejandro Bunge, *Soluciones Argentinas*, Buenos Aires, Ediciones Economía Argentina, 1945). Ello no impedirá, sin embargo, un cálido apoyo de la *Revista...* a la obra del gobierno de Perón hasta fines de la década del cuarenta, cuando se empezarán a señalar los problemas emergentes de la caída de las exportaciones. En cuanto a la cuestión de las "industrias artificiales", se criticará a Perón ya en 1944 por querer limitar excesivamente su desarrollo (Instituto, 1945).

cualquier estrategia de industrialización basada casi exclusivamente en el mercado interno.

Sin embargo, la propuesta del peronismo resultó indeleble en un sentido: desde su origen, ninguna estrategia económica pudo lograr la hegemonía desentendiéndose del apoyo popular. La búsqueda de esta estrategia es, desde entonces, un problema irresuelto de la sociedad argentina.

BIBLIOGRAFIA

- ABARCA, Mariano (Tte. Cnel. (1944). *La industrialización de la Argentina*, Unión Industrial Argentina, Buenos Aires.
- ARMOUR RESEARCH FOUNDATION (1943): *Report to the Corporación para la Promoción del Intercambio S.A. Technological and Economic survey of Argentine Industries with industrial research recommendations*, Chicago.
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (1940 a 1948): *Memorias*.
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (1940b): *Recortes periodísticos sobre el plan de reactivación económica*, Buenos Aires.
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (1945b): *Informe preliminar sobre los efectos que tendría en las actividades industriales la libre reanudación de las importaciones*, Buenos Aires.
- BEVERAGGI ALLENDE, Wálter (1954): *El servicio del capital extranjero y el control de cambios*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BUNGE, Alejandro (1941): *Una Nueva Argentina*, Kraft, Buenos Aires.
- CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO (1945): *Revista*, 195, julio, "Homenaje a las Naciones Unidas en el día de la Independencia argentina".
- CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO (1948): "La CAC formula observaciones sobre nuestro comercio exterior y sus relaciones con el Plan Marshall", Buenos Aires.
- CAMARA DE EXPORTADORES DE LA REPUBLICA ARGENTINA (1943-44): *Memoria*.
- COLOMBO, Luis (1940): *Discurso pronunciado en el día de la industria argentina*, Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA (1945a): *Ordenamiento económico-social*, Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA (1945b): "Ocupación y desocupación en la Argentina. Medidas para evitar la desocupación", Buenos Aires.
- CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA (1945c): "Problemas relacionados con la inflación", Buenos Aires.
- CUNEO, Dardo (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Pleamar, Buenos Aires.
- DECRETOS (1944): *Decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo*, Bernabé y Cía., Buenos Aires.
- DIAZ ALEJANDRO, Carlos F. (1981): "Tipo de cambio y términos del intercambio en la República Argentina", CEMA, Buenos Aires.
- DIAZ ALEJANDRO, Carlos (1982): "No less than one hundred years of Argentine Economic History plus Some Comparisons", Economic Growth Center, Yale University, *Center Discussion Paper* 392, January.
- DIPUTADOS (1941 y 1942): *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*.
- DI TELLA, Guido (1979): "Controversias económicas en la Argentina", en John FOGARTY, Ezequiel GALLO y Héctor DIEGUEZ: *Argentina y Australia*, Instituto Torcuato Di Tella (165-184).
- DI TELLA, Guido (1982): "La Argentina económica (1943-1982)", *Criterio*, LV, 24/12/82 (1890-1895).

- DI TELLA, Guido y ZYMELMAN, Manuel (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.
- DI TELLA, Torcuato (1943): "Posición de la industria argentina en la post-guerra", Instituto Popular de Conferencias, *Anales*, tomo XXIX, Buenos Aires (214-231) (Publicado en 1944).
- DORFMAN, Adolfo (1944): *La intervención del Estado y la industria*, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires.
- DUNN, Robert W. (1926): *American Foreign Investments*, B. W. Huebsch and The Viking Press, George Allen & Unwin Ltd., Londres.
- ESCUDE, Carlos (1980): "Las restricciones internacionales de la economía argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 20, N° 77, abril-junio (3-40).
- ESCUDE, Carlos (1982): "1940-1950: Boicot norteamericano contra la Argentina", *Todo es Historia*, N° 177, febrero (8-40).
- ESCUDE, Carlos (1983): *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- FODOR, Jorge (1975): "Peron's Policies for Agricultural Exports 1946-1948: dogmatism or common-sense?" en David ROCK (compilador): *Argentine in the Twentieth Century*, Duckworth, Londres (135-161).
- FODOR, Jorge, y O'CONNELL, Arturo (1973): "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, vol. 13, N° 49, abril-junio (3-65).
- GOETZ, Arturo (1976): "Concentración y desconcentración de la industria argentina desde la década de 1930 a la de 1960", *Desarrollo Económico*, vol. 15, N° 60, enero-marzo (507-548).
- GUERRA, MINISTERIO DE (1945): *Dirección General de Fabricaciones Militares*, Buenos Aires.
- HACIENDA, MINISTERIO DE (1940a): *Informe sobre un programa de reactivación de la economía nacional sometido al Excmo. Sr. Vicepresidente de la Nación en ejercicio de la Presidencia, Dr. Ramón S. Castillo, por el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Federico Pinedo*, Buenos Aires.
- HACIENDA, MINISTERIO DE (1940b): *El plan de reactivación económica ante el honorable Senado*, Buenos Aires.
- HACIENDA, MINISTERIO DE (1943): "El desarrollo industrial y el crédito industrial". Discurso pronunciado por el Sr. Ministro de Hacienda de la Nación, Don Jorge A. Santamarina en el banquete del día de la industria. Decreto de creación del Sistema de Crédito Industrial y sus fundamentos, Buenos Aires.
- HACIENDA, MINISTERIO DE (1945): *Proyectos del Ministerio de Hacienda para el Consejo Nacional de Posguerra*, Buenos Aires.
- HECHOS E IDEAS (1941): Edición dedicada al estudio de la recuperación de la economía nacional, VI, 38-39, enero.
- IBARGUREN, Carlos (1955): *La historia que he vivido*, Peuser, Buenos Aires.
- INDUSTRIA Y COMERCIO, SECRETARIA DE (1948): *Régimen de Exportaciones*, Buenos Aires.
- INSTITUTO ALEJANDRO BUNGE (1945): *Soluciones argentinas*, Ediciones Economía Argentina, Buenos Aires.
- JAURETCHÉ, Arturo (1941): "Qué necesita el país en 1941", *Ahora*, febrero.
- JORGE, Eduardo (1971): *Industria y concentración económica, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- LINDENBOIM, Javier (1976): "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 y 1946", *Desarrollo Económico*, vol. 16, N° 62, julio-setiembre (163-201).
- LUNA, Félix (1958): *Alvear*, Buenos Aires, Libros Argentinos.
- LLACH, Juan J. (1972): "Dependencia, procesos sociales y control del Estado en la década del treinta", *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 45, abril-junio (173-183).
- MARAMBO, Ricardo (Mayor) (1938): "Hacia la autarquía industrial", *Revista Militar*, LXX, abril (861-78).
- MOLINA, Ramón (General) (1940): *Defendamos nuestro país*, Levante, Buenos Aires.
- MURMIS, Miguel, y PORTANTIERO, Juan Carlos (1971): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- O'CONNELL, Arturo (1979): "Comentario" a Guido Di Tella (1979).
- OLARIAGA, Nemesio de (1943): *El ruralismo argentino*, El Ateneo, Buenos Aires.
- ORONA, Juan V. (1965): *La logia militar que enfrentó a Hipólito Yrigoyen*, Buenos Aires.
- ORONA, Juan V. (1966a): *La revolución del 6 de setiembre*, Buenos Aires.
- ORONA, Juan V. (1966b): *La logia militar que derrocó a Castillo*, Buenos Aires.

- ORTIZ GROGNET, Diego (1941): "Opinión", en *Hechos e Ideas* (354-367).
- PARTIDO RADICAL (1940): *Por la argentinidad integral*, Buenos Aires.
- PELLET LASTRA, Emilio (1941): "Evolución industrial argentina", *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, XXVI (92-106).
- PEÑA, Milcíades (1971): *Masas, caudillos y elites*, Ediciones Fichas, Buenos Aires.
- PEREYRA, Horacio J. (1978): "Pinedo y el plan económico de 1940", *Todo es Historia*, 131, abril (6-28).
- PERON, Juan D. (1944a): "Significado de la Defensa Nacional desde el punto de vista militar", Buenos Aires, Ministerio de Guerra. (También incluida en la recopilación Perón, 1944b).
- PERON, Juan D. (1944b): *El pueblo quiere saber de qué se trata* (Recopilación de discursos), Buenos Aires.
- PERON, Juan D. (1946a): *El pueblo ya sabe de qué se trata* (Recopilación de discursos), Buenos Aires.
- PERON, Juan D. (1946b): Exposición del Plan de Gobierno (1947-1951) en *Plan quinquenal de gobierno del Presidente Perón 1947-1951*, Primicias, Buenos Aires.
- PHELPS, Dudley M. (1936): *Migration of industries to South America*, McGraw Hill Book Co., Nueva York y Londres.
- PINEDO, Federico (1943): *La Argentina en la vorágine*, Mundo Forense, Buenos Aires.
- PINEDO, Federico (1946): *En tiempos de la República*, I, Mundo Forense, Buenos Aires.
- POTASH, Robert A. (1971): *El ejército y la política en la Argentina. 1928-1945*, Sudamericana, Buenos Aires.
- PREBISCH, Raúl (1944): *La moneda y los ciclos económicos en la Argentina*, Buenos Aires.
- PREBISCH, Raúl (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus problemas principales*, Santiago de Chile, CEPAL.
- RAPOPORT, Mario (1976): "La política británica en la Argentina a comienzos de la década de 1940", *Desarrollo Económico*, vol. 16, N° 62, julio-setiembre (203-228).
- REVISTA DE ECONOMIA ARGENTINA (1918-1952).
- RODRIGUEZ GOICOA, J. (1952): *El caso del cheque... y el problema creado a los industriales argentinos*, Buenos Aires.
- SAROBÉ, José M. (General) (1942): *Política económica argentina*, Anexo a *Revista Militar*, XI, 1942, Buenos Aires.
- SAVIO, Manuel (Coronel) (1942): *Política de la producción metalúrgica argentina*, Unión Industrial Argentina, Buenos Aires.
- SCALABRINI ORTIZ, Raúl (1942): "El General Justo no será Presidente", *La Gota de Agua*, agosto. (Único número de esta publicación. Citada por Scenna (1972)).
- SCENNA, Miguel A. (1972): *FORJA. Una aventura argentina*, II, La Bastilla, Buenos Aires.
- SENADORES (1942): *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*.
- SHAW, Alejandro (1941): "La política económica argentina frente a la crisis", *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, XXVI, (7-18).
- SKUPCH, Pedro R. (1972): "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 47, octubre-diciembre (477-493).
- SMITH, Jr., O. Edmund (1965): *Intervención yanqui en la Argentina*, Palestra, Buenos Aires.
- SOCIEDADES ANONIMAS, Guía de (1943-44): Buenos Aires, H.B.P. de Dorr Mansilla.
- TRABAJO Y PREVISION, SECRETARIA DE (1944-46): *Crónica Mensual*.
- TULCHIN, Joseph (1970): "1940: Argentina y la guerra", *Periscopio*, 49 y 50, 25 de agosto y 1° de setiembre, y *Primera Plana*, 398 y 399, 15 y 22 de setiembre.
- UNION INDUSTRIAL ARGENTINA (1940 a 1944 y 1945 a): *Memoria*.
- UNION INDUSTRIAL ARGENTINA (1945b): *La industria argentina*, 2 de setiembre (Día de la industria), Buenos Aires.
- UNION INDUSTRIAL ARGENTINA (1946): *Guía de socios*, Buenos Aires.
- UNSAIN, Alejandro G. (Tte. Coronel) (1944): "La minería en la defensa nacional", en Unión Industrial Argentina: *Un ciclo de veintidós conferencias radiotelefónicas*, Buenos Aires.
- VARIOS AUTORES (1944): *Argentina económica e industrial*, Rosario.
- VAZQUEZ PRESEDO, Vicente (1978): *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, EUDEBA, Buenos Aires.

- VILLANUEVA, Javier (1966): "The inflationary process in Argentina", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- VILLANUEVA, Javier (1972): "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 47, octubre-diciembre (451-476).
- WEIL, Félix (1944): *The Argentine Riddle*, The John Day Co., Nueva York.
- WINKLER, Max (1929): *Investments of United States Capital in Latin America*, World Peace Foundation, Boston.

RESUMEN

El Plan Pinedo de 1940 y el programa "mercado-internista" del peronismo originario son estudiados en este trabajo como instancias culminantes de un prolongado debate de ideas sobre las estrategias de desarrollo y las políticas económicas más convenientes para el país; un debate que hunde sus raíces profundamente en el pasado y se prolonga hasta nuestros días con sorprendente actualidad.

Luego de una breve Introducción, se estudian en la sección II del trabajo el "Programa de reactivación de la economía nacional" de 1940, su discusión en el Congreso y en la sociedad y su fracaso político. Este programa, además de su interés intrínseco, tiene el significado especial de ser el primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente.

En la sección III se estudia el desarrollo de la polémica desde el fracaso del Plan Pinedo hasta 1946, con especial referencia a las discusiones sobre el estilo del crecimiento industrial y sobre la intervención del Estado en la economía. Este desarrollo registra síntomas crecientes de hegemonía de las posiciones industrialistas, así como

la génesis del pensamiento mercado-internista.

Este pensamiento habría de alcanzar su plenitud durante los primeros años del peronismo. Las razones de esta plenitud se estudian en la sección IV. Allí se exponen los argumentos por los que el peronismo, antes y después de su constitución como movimiento político, consagró el triunfo de una política industrial basada con exclusividad en el mercado interno y de una economía política con cierta aversión al comercio exterior. Los argumentos no se basaron tanto en la "polémica industrial" como en los condicionamientos externos, los objetivos de la política exterior argentina y las metas peronistas de justicia social.

Finalmente, en una breve sección de Conclusiones se analizan las razones del fracaso político del programa de Pinedo y del fracaso económico del programa del peronismo originario. También se resalta, sin embargo, una herencia indeleble de la propuesta del peronismo: desde entonces, ninguna estrategia económica pudo lograr la hegemonía desentendiéndose del apoyo popular. La búsqueda de esta estrategia, se destaca, es un problema aún irresuelto para la sociedad argentina.

SUMMARY

The Plan Pinedo of 1940 and the "internal-marketist" program of the early Peronism are analyzed here as the top ins-

tances of a large debate on the more advantageous development strategies and the economic policies. A debate which ta-

kes deeply their roots in the past continues up to date with surprising importance.

After a brief foreword, the Program for National Economy Recovery of 1940, its debate in the Parliament and throughout the public opinion so as its political failure are studied in section 2. This program has a special meaning as it was the prior State document considering the possibility of partial modifications of usual development strategies.

The course of the polemics from the Plan Pinedo failure in 1946 is analyzed in section 3, remarking specially the discussions on industrial growth styles and State intervention in the economy. This development registered growing symptoms of hegemony of industrialist attitudes so as the genesis of internal-market thought. This thought reached its height during the first years of Peronist regime. Causes

of such an apogee are studied in section 4. Arguments which Peronism used, before and after its constitution as a political movement, consecrating the success of an industrial policy substantially based on the internal market and the success of a political economy traced with some dislike for foreign trade are also exposed there. These arguments were not entirely based on the "industrial polemics" but on external conditions, Argentine goals of foreign policies and Peronist goals of social justice. Finally, the reasons of the political failure of the Plan Pinedo and economic failure of early Peronist program are analyzed in the brief section of conclusions. However, the indelible heritage of Peronist proposal is also remarked. From then, no economic strategy was able to achieve the hegemony paying no attention to popular support. The search of this strategy is a problem not yet solved by the Argentine society.