

tra y la Guerra dejaban paso al "círculo de la felicidad" en el que el consumo y la producción se alimentaban mutuamente.

La política salarial de Perón, con su doble objetivo de garantizar el pleno empleo y redistribuir el ingreso hacia los sectores populares, fue uno de los elementos centrales de su política económica hasta 1949. La mayor equidad también se vio favorecida por algunos cambios impositivos. El impuesto al ingreso, creado al comenzar la década del 30, fue rediseñado repetidas veces de manera de hacerlo más progresivo. Se creó además un gravamen a los beneficios de las empresas, lo que también contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Con la sanción de un impuesto sobre "exceso de beneficios" y otro sobre ganancias de capital, también se intentó cargar a las empresas y a las personas de altos ingresos con una parte mayor del peso de los gastos públicos.

Para la hacienda pública, todas estas medidas impositivas tuvieron una importancia menor al lado de los recursos obtenidos por la ampliación de la seguridad social. El sistema previsional argentino había comenzado a funcionar, de manera todavía muy limitada, en 1904, con la creación de una *caja* para empleados públicos. Poco a poco se fue extendiendo la gama de actividades cubiertas por la seguridad social: en 1915 se creó la *caja* para los trabajadores ferroviarios, en 1921 para los de otros servicios públicos, en 1923 para los bancarios y en 1939 para los periodistas y marineros. Pero fue recién a partir de la asunción de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión que las *cajas* adquirieron un impulso decisivo. En 1944 se organizó el sistema de previsión para los empleados de comercio, y los obreros industriales tuvieron el suyo en 1946. Durante los primeros años de vida del régimen jubilatorio, que fueron los años del peronismo en el poder, hubo un enorme superávit por este concepto, ya que la proporción de beneficiarios sobre contribuyentes era ínfima. Así, en cada uno de los años finales de la década del 40 el gobierno obtenía alrededor de un 4% del producto bruto del flamante sistema de seguridad social, fracción que fue decayendo con el correr de los años a medida que aumentaba el número de beneficiarios.

El sistema impositivo y previsional fue un factor importante, pero no el decisivo, en el esquema distribucionista del peronismo. El elemento crucial era la generosa política salarial. Pero si los aumentos salariales mejoraron la situación de los trabajadores, ¿quién pagó esa bonanza? Una hipótesis debe descartarse de plano: no fueron los empresarios industriales, favorecidos por un gobierno que hizo del desarrollo manufacturero una de sus más apreciadas banderas.

UNA NACIÓN ECONÓMICAMENTE LIBRE: EL IMPULSO INDUSTRIALISTA

La pomposa declaración de la Independencia Económica, proclamada en Tucumán el 9 de julio de 1947, y la incorporación en la Constitución Justicialista de fuertes restricciones a las inversiones externas fueron tan sólo los signos superficiales de la decidida marcha de la economía nacional hacia una mayor autarquía. El gobierno peronista actuó vigorosa y de liberadamente en favor de la industria sustitutiva de importaciones. No fue el nacionalismo el único argumento en pro de la industrialización. Perón veía en el crecimiento industrial la posibilidad de mantener un alto nivel de empleo y de consumo. Según sus propias palabras en ocasión del lanzamiento del Primer Plan Quinquenal:

Debemos producir el doble; multiplicarlo por cuatro mediante una buena industrialización, es decir, enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa riqueza y aumentar el estándar de vida de nuestras poblaciones hambrientas [...] y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes: la estabilidad social.¹⁸

La industrialización era vista también como una política de desarrollo para el largo plazo. Las recomendaciones de la mayoría de los economistas para los países en desarrollo giraban siempre en torno al objetivo compartido de la industrialización. En las Naciones Unidas, por ejemplo, la prédica industrialista estaba firmemente instalada. En el informe de 1945-47 se afirmaba:

La otrora rígida distinción entre países "industrializados" y países productores de materias primas se está haciendo cada vez más difusa [...] en el largo plazo estas tendencias, especialmente si son apoyadas por una acción deliberada que promueva esquemas de desarrollo, pueden resultar más importantes que el actual predominio de los Estados Unidos en la producción mundial, lo que quizás era esperable inmediatamente después de un período de guerra y devastación en el resto del mundo industrializado.¹⁹

Los medios elegidos por el gobierno para llevar a cabo este proyecto fueron básicamente dos: la restricción de las importaciones y la generosa política crediticia. Ya en 1944, el "Régimen para la protección y la promoción de la industria" había mostrado la voluntad oficial de proteger la producción de manufacturas de "interés nacional". Se elevaban los

aranceles para las importaciones de los productos que competían con esas industrias, se reforzaban los permisos previos para la obtención de carné y se establecía un sistema de preferencias para la importación de materias primas y bienes de capital. Es posible que las restricciones a las importaciones vía aumentos tarifarios haya tenido una importancia menor como política protectora. Más relevante fue, sin dudas, el sistema de control de cambios, reforzado por la exigencia de permisos previos a veces imposibles de conseguir. En cuanto al sistema de preferencias cambiarias para la importación de insumos y bienes de capital, tuvo alguna incidencia: comparado con los productores rurales, por ejemplo, los industriales podían acceder a maquinarias importadas en condiciones más favorables.

Pero tan decisiva como la protección a través de barreras arancelarias y cambiarias fue la política de crédito industrial, que se canalizó a través de dos bancos oficiales. El Banco Industrial, fundado en 1944, inició sus actividades con una capacidad prestable equivalente a seis veces el volumen negociado en la Bolsa de Buenos Aires. Con los años, ese poder crediticio se haría todavía mayor. El Banco Central, por su parte, fue nacionalizado en 1946 junto al sistema bancario, lo que le permitió al gobierno manejar el crédito a voluntad. Lo hizo con un sesgo marcadamente pro industrial. Así es como, entre 1946 y 1948, la industria se encontró con fondos abundantes a su disposición, redimibles en plazos largos y con tasas de interés muy favorables. De hecho, muchas veces las tasas de interés reales fueron negativas, ya que la tasa de inflación superó a las exiguas tasas nominales. Se estima que los créditos tomados por el sector industrial pasaron de un 2,6% del producto bruto en 1944 a 4,4% en 1948, y continuaron su ascenso en los años siguientes luego de una pausa en 1949.

También contribuyó algo a la industrialización la política fiscal del peronismo. Las compras del estado, derivadas entre otras cosas del aumento del gasto en defensa, generaron demanda adicional por los productos industriales. Además, se invitó bastante en la instrucción para la industria, siguiendo los consejos ya centenarios de Juan Bautista Alberdi de evitar una formación demasado enciclopedista. La desafortunada fórmula "Alpargatas sí, libros no" fue al mismo tiempo un símbolo y una caricatura del cambio en las prioridades. El Instituto Superior de la Escuela Oto Krause entrenó a muchos de los futuros industriales, y en el mismo sentido apuntó la expansión de las escuelas técnicas. Además, aumentó fuertemente el número de graduados en carreras que habilitaban para trabajar en el sector industrial.

EDUCACIÓN PARA LA INDUSTRIA Graduados en carreras relacionadas con la Industria (1936-40=100)

	Ingeniería	Matemática, biología, química y física	Farmacia y bioquímica
1936-40	100,0	100,0	100,0
1941-45	171,6	165,1	274,5
1946-50	257,6	231,3	891,5

Fuente: Schwartz (1967).

Los juicios sobre los resultados de la industrialización peronista, todavía incipiente en 1949, son variados. La tasa de crecimiento industrial en la época ha sido motivo de disputa. Dependiendo de la fuente de datos que se utilice, la tasa anual de crecimiento del producto industrial puede haber sido 3,4% o 7,5%. La discrepancia no es menor, lo que contamina cualquier evaluación sobre la *performance* industrial en ese período. Juzgada con la vara de las esperanzas iniciales y —sobre todo— de las frustraciones posteriores, pueden encontrarse varios defectos en el desarrollo manufacturero de la primera época del peronismo. Entre ellos deben mencionarse las limitaciones de escala impuestas por el reducido mercado interno, las consecuencias del rechazo inicial al capital extranjero, la ausencia de un énfasis en la productividad o la aún escasa sustitución de importaciones en ramas básicas. En su momento, sin embargo, no faltaron elogios hacia la estrategia de industrialización de los primeros años del gobierno de Perón. Un miembro del Parlamento británico, por ejemplo, dejaba entrever su admiración y, por qué no, su recelo, cuando afirmaba en 1949:

El presidente Perón y el señor Miranda no son tontos. Si lo que resultaría peor para ellos finalmente ocurre, y el mundo deja de estar hambriento, habrán conseguido, al menos, financiar su Plan Quinquenal, y habrán avanzado bastante hacia la autosuficiencia, siguiendo el modelo alemán.²⁰

La observación del parlamento inglés daba una de las claves de la industrialización peronista, que estaba sostenida sobre una transferencia intersectorial de ingresos que a su vez era posible por la particular coyuntura internacional, excepcionalmente favorable para la Argentina. Los altos precios mundiales de los productos rurales estaban siendo aprovechados por el gobierno para financiar sus políticas expansivas.

EN EL CAMPO, LAS ESPINAS

Desde que, en el último cuarto del siglo XIX, la economía argentina se había consagrado a la producción agropecuaria destinada en su mayoría a los mercados externos, las variaciones en los precios de los productos rurales habían determinado en gran medida la situación general del país. La marcada inestabilidad de la economía se debía bastante a la brusquedad de las fluctuaciones en esos precios. Perón tuvo la suerte de asumir la presidencia con los términos de intercambio más altos de todo el siglo:

AÑOS AFORTUNADOS Términos de intercambio externos (1960=100)

	1920/9	1930/9	1940/3	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Términos de intercambio									
exterios	87,1	99,7	113,7	105,9	94,8	145,8	147,2	151	134,1

Fuente: apéndice estadístico.

En los primeros años de la década del 30, el sector agropecuario había sufrido las consecuencias de unos términos de intercambio inusualmente bajos. El gobierno conservador del general Justo, en cuyo gabinete se contaban cinco miembros de la Sociedad Rural Argentina, intentó ayudar a los productores agrícolas y ganaderos. Estos últimos se vieron favorecidos por la firma del tratado Roca-Runciman, que garantizaba una proporción del mercado inglés a la carne argentina, para ayudar a los agricultores, en tanto, se instauró la Junta Nacional de Granos, con la misión de asegurar un precio mínimo a los cereales, comprar los excedentes y venderlos a pérdida en el

mercado internacional. Durante el gobierno de Perón, la influencia del gobierno sobre los precios agrícolas se intensificó, pero con signo cambiado. El Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) monopolizó, desde principios de 1946, la comercialización de los cereales y oleaginosas. Entre 1946 y 1949, compró las cosechas a los agricultores para venderlas internamente y en el exterior, obteniendo un margen muy amplio gracias a los favorables términos de intercambio externos.

Había dos motivos muy concretos para esta política discriminatoria hacia el sector rural. En primer lugar, las ganancias del IAPI sirvieron para sostener el aumento en el gasto público. Además, la intervención del IAPI desligó parcialmente la evolución de los precios internos de los alimentos del crecimiento de los mismos que se estaba verificando en el mercado interno. Este fenómeno se refleja en las estimaciones sobre la participación de las actividades agropecuarias en el producto bruto total argentino, que es mucho menor cuando se la valúa a los precios internos (influidos por políticas como las del IAPI) que cuando se calcula tomando los precios internacionales.

LA DISCRIMINACIÓN AL CAMPO (Base 1925-1929=100)

	Participación del sector rural a precios corrientes (% del PBI)	Participación del sector rural si los precios internos hubiesen seguido a los internacionales (% del PBI)
1925-29	33	33
1935-39	26	28
1947-49	16	32

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

De no haberse esterilizado el aumento internacional de los precios de los alimentos, una de dos cosas habría ocurrido: o bien los salarios reales habrían merinado por el encarecimiento de algunos productos básicos de la canasta familiar, o bien, en el caso de compensar ese aumento con nuevos incrementos en los salarios nominales, se habría visto afectada la rentabilidad industrial. A través de la política del IAPI, el gobierno peronista cerraba un triángulo de redistribución sectorial de ingresos coherente con la conformación de su apoyo político. En este triángulo redistributivo, los vértices eran el sector rural, el sector urbano y el propio estado. El crecimiento salarial fo-

mentado por el gobierno era compensado en el sector industrial con una liberal política crediticia y el estancamiento de los precios de los alimentos. A su vez, el gobierno financiaba parcialmente la expansión del gasto y empleo públicos con el margen que obtenía el IAPI gracias a unas inmejorables condiciones internacionales. El mantenimiento de este delicado equilibrio dependía de que esa especial situación se prolongara. Pero, en su momento, la sensación predominante era que el peronismo por fin había logrado conciliar la expansión económica con la justicia social, algo que tenía pocos precedentes en el mundo y ninguno en la Argentina.

La presión al sector agrícola era reconocida, pero justificada, por el gobierno. Así, Antonio Cafiero concedía:

... los planes de industrialización y desarrollo económico previstos en el Primer Plan Quinquenal de Gobierno hicieron necesario que ese *mejoramiento transitorio* de la capacidad adquisitiva internacional de nuestros cereales y productos ganaderos, se aprovechara en la consolidación de otras actividades económicas fundamentales que, a su vez, habrían de constituirse en una inestimable fuente de *demandada permanente* para la propia producción primaria, cuando cedieran los estímulos transitoriamente presentes en el mercado internacional.²¹

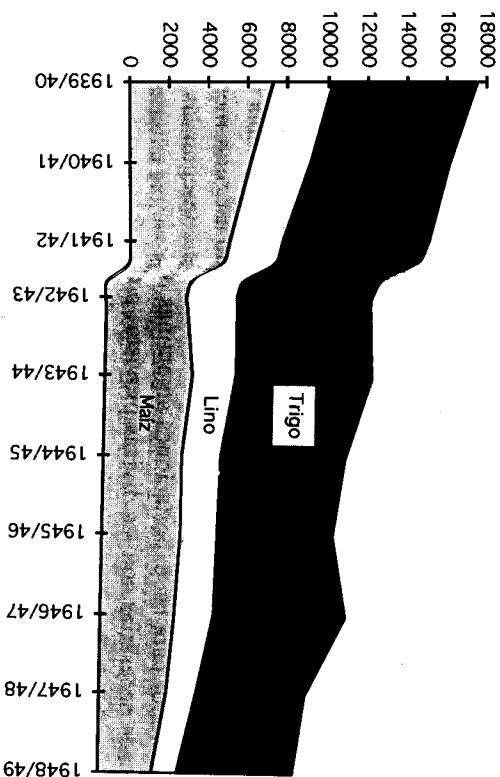
Había otras razones, de importancia menor, con las que se defendía la política del IAPI. El comercio de posguerra era bilateral en todo el mundo. No había, en realidad, un precio internacional al que atenerse en las ventas al exterior. Al contrario, las condiciones de las transacciones surgen de las negociaciones entre las partes. Una agencia única de comercialización, como era el IAPI, era capaz de obtener mejores precios que los que se habrían conseguido con el poder de negociación más disperso. Además, la situación de posguerra obligaba a vender a crédito, y el IAPI, siendo estatal, podía soportar mayores riesgos y plazos. Por último, el productor agrícola estaba menos expuesto a fluctuaciones violentas en los precios de sus productos.

Estas consideraciones eran poco convincentes para los propietarios rurales, mucho menos cuando otras políticas tampoco les eran favorables. Los aumentos salariales en la industria habían repercutido en los costos de los productores, que debían aumentar los salarios de los peones para evitar su emigración hacia las ciudades. El Estatuto del Peón, además, había extendido algunos beneficios sociales a los trabajadores del campo, lo que también impactaba sobre la rentabilidad rural. La agricultura, más golpeada que la ganadería por el encarecimiento de la mano de obra, sufrió especialmente con el cambio en la reglas de propiedad rural. El sistema de arrendamiento utilizado hasta entonces entró en cri-

sis. Se dio al arrendatario el derecho a renovar su contrato a los mismos valores que en el período anterior, lo que perjudicaba al dueño de la tierra debido a la erosión inflacionaria. El terrateniente perdió el incentivo para arrendar sus campos, y este tipo de contratos disminuyó sensiblemente a partir de la posguerra. La sujeción de la importación de maquinaria agrícola al tipo de cambio no preferencial completaba la batería de políticas adversas al sector rural.

Para muchos, la drástica caída del área sembrada con los cultivos más importantes fue una de las consecuencias de esas políticas.

EL DESCENSO DE LOS CULTIVOS TRADICIONALES Área sembrada con los principales cultivos, en miles de hectáreas



Fuente: Villarreal (1989).

Pero no hubo una caída drástica del área sembrada con los principales productos agrarios. Hubo, como contrapartida, una intensa sustitución de cultivos en la pampa húmeda. Creció la importancia de semillas nuevas, como el girasol, el maní y la cebada. La caída en la producción de los cultivos tradicionales (maíz, trigo, lino y avena), de alrededor de 39%, fue parcialmente compensada por un aumento de 75% de las nuevas variedades. La paulatina normalización de las im-

portaciones de bienes de capital, incluyendo la maquinaria agraria, ayudó a que la caída en la producción no fuera mayor. Además, la producción pecuaria avanzó sobre tierras antes dedicadas a la agricultura, reasignación que ya había ocurrido, a veces en sentido inverso, en otras épocas.

Dentro del esquema económico peronista, el campo tenía el importantísimo rol de proveer las divisas necesarias para la importación de insumos y maquinarias que la industria local aún no producía. Quizás ésa fue la causa de la timidez de los cambios en el régimen de tierras llevados adelante por el peronismo. Muchos dirigentes dentro del partido no se contentaban con el congelamiento de los arrendamientos, y proponían una reforma agraria para acabar con la gran propiedad rural. Pero el gobierno no quiso arriesgarse a complicar una situación de pagos internacionales que había comenzado a deteriorarse.

LAS COMPLICADAS CUENTAS EXTERNAS

La posición comercial argentina al finalizar la Segunda Guerra Mundial no era cómoda, a pesar de los superávits comerciales que venían acumulándose. En realidad, el problema era el excesivo superávit, ya que no se trataba de un fenómeno derivado de una gran *performance* exportadora, sino de las dificultades para conseguir importaciones. Así es como, apenas acabada la guerra, el problema exterior era opuesto al que había imperado durante la Gran Depresión. La cuestión no era tanto asegurar mercados en el exterior para las exportaciones argentinas como conseguir las importaciones necesarias con las divisas provistas por las ventas externas. Ya no se trataba de "comprar a quien nos compra" sino, más bien, de "vender a quien nos vende". Decía Perón:

... tropezamos permanentemente con la prohibición de exportar de los países a quienes nosotros estamos proviendo 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.²²

El embajador brasileño en la Argentina resaltaba esta preocupación de Perón:

Cada vez que le pedía trigo al general Perón, me exigía cauchó a cambio. "Queremos hierro y acero" decía, casi gritando, Perón, "y eso vale para cualquier cosa que desee granos y carne argentinos".²³

La manifestación más clara de este problema era el bloqueo de libras en el Banco de Inglaterra. Las libras que se habían conseguido con las exportaciones durante la guerra sólo podían utilizarse para importar desde países del "área de la libra". Así es que puede hablarse, hasta el año 1946, del "problema" del superávit comercial. Problemas similares obligaron a firmar acuerdos con varios países, además de Inglaterra. En un mundo de controles cambiarios, el comercio se había vuelto bilateral, poco más que un truco: las compras y ventas debían equilibrarse no ya con el conjunto de los socios comerciales, sino con cada uno tomado individualmente. La Argentina se adecuaba a lo que imponían las circunstancias, tal como lo describía el Banco Central:

Una situación de tal naturaleza nos construye forzosamente a encauzar, en estos momentos, las importaciones desde aquellos países que adquieren los productos argentinos, pues sólo en esta forma logramos abastecernos de bienes, sin afectar nuestras disponibilidades de oro y divisas. En este sentido, debe aceptarse que la estructura básica de nuestro intercambio y la inconvertibilidad actual de las divisas que recibimos en pago de nuestra producción exportable, nos llevan necesariamente a tratar de utilizar al máximo las posibilidades que encierra la negociación comercial bilateral, sin dejar de reconocer que, con esta política, el país no puede alcanzar todos los beneficios que recogería con la restauración del multilateralismo en el comercio internacional.²⁴

Los primeros años de la posguerra trajeron novedades al comercio exterior argentino. El precio promedio de las exportaciones creció un 208% entre 1945 y 1948, mientras las compras al exterior se normalizaban después del período bélico, además de aumentar su precio alrededor de 30%. El comercio exterior argentino recuperó así parte de su vigor de preguerra. Pero las variaciones en los precios no podían esconder un hecho decepcionante: el volumen exportado en 1946 era menor al de 1935, que a su vez había sido inferior al de los mejores años de la década del 20. La tendencia descendente de las exportaciones argentinas era en parte el resultado de condiciones externas menos favorables que las vigentes antes de la crisis del '30. La reducción en el coeficiente de importaciones británico, por ejemplo, impedía colocar demasiadas exportaciones en ese mercado. Pero, bajo esas mismas condiciones, países similares a la Argentina pudieron aumentar o al menos mantener el volumen de sus ventas externas. Australia, por ejemplo, exportaba a principios de los años 50 más que a fines de los años 20, a pesar de las dificultades en los mercados para sus productos.