



De la bonanza peronista a
la crisis de desarrollo

por PABLO GERCHUNOFF Y DAMIÁN ANTÚNEZ*

*Agradecemos a Juan Carlos Torre, Alberto Martín, Mauro Alessandro y Lucas Llach por sus valiosos comentarios; y a Lorena Rojas por la importante colaboración prestada para la realización del presente trabajo.



Mensaje del presidente Perón sobre el Segundo Plan Quinquenal en el Teatro Colón.

PERÓN ANTES DE PERÓN

Hay días muy particulares en la vida de las personas. El húmedo e inestable lunes 8 de octubre de 1945, el coronel Perón cumplía cincuenta años y lo celebraba con bastante discreción y no poca ansiedad junto a Eva Duarte, en su departamento de la calle Posadas. Durante la jornada anterior se había celebrado el Día de la Madre, pero es improbable que Perón haya visitado a Juana Sosa Toledo. El martes 9 amaneció más frío y se convertiría en una jornada políticamente importante: los principales jefes militares consiguieron que Perón renunciara a todos sus cargos oficiales en el gobierno de Edelmiro J. Farrell. Consideraban que el coronel se había apartado de los principios de la revolución del 4 de junio; lo acusaban de un desempeño demagógico al frente de la vicepresidencia, del Ministerio de Guerra y, fundamentalmente, de la Secretaría de Trabajo y Previsión; estaban convencidos de que Perón encubría una clara intención de ser presidente.

Luego de varios días de lucha de palacio, lo que en los hechos había sido una destitución se convertía en detención. La orden

en tal sentido fue expedida a las cinco de la tarde del viernes 12, mientras Perón y Eva Duarte descansaban en el paraje “Tres Bocas”, del Tigre. De allí Perón fue trasladado a su domicilio, a donde llegó a la una de la mañana del sábado. Dos horas después fue embarcado en el cañonero “Independencia”, que lo llevó a su provisorio destino: la isla Martín García. La sensación de que Perón ya no tenía futuro político se generalizaba, pero fue equivocada. Los militares que se le oponían intentaron que Farrell designara un gabinete de inequívoco tinte antiperonista, de modo de alzarse con el dominio pleno del gobierno. Sin embargo, el triunfo que inicialmente obtuvieron se diluyó. Las disidencias y las dudas hicieron que el gobierno perdiera finalmente la dirección de los acontecimientos. No se pudo impedir la proclamación de una huelga general para el día 18 de octubre, ni tampoco la sorpresiva congregación de multitudes obreras en la Plaza de Mayo desde las primeras horas del miércoles 17. Luego de los confusos episodios de la jornada que se narran en la introducción de este libro, el escenario quedó montado. El público no había fallado. Sólo faltaba el protagonista principal. Llegó a la noche y comenzó su victorioso discurso cuando sólo faltaban cuatro minutos para que el día terminara.

Pero el '45 no sólo tiene la importancia de ser el año fundacional del movimiento político que llevaría a Perón al poder pocos meses después. Es algo menos y algo más que eso. Es el año de una fuerte inflación — casi el 20%— que superó largamente el promedio mundial y cuyas consecuencias más inmediatas fueron la caída del nivel de actividad y de los salarios reales y la desaceleración en el ritmo de creación de empleo, en particular del empleo industrial. Es, por lo tanto, desde una perspectiva económica de corto alcance, un año mediocre y olvidable, durante el cual las autoridades económicas tuvieron como preocupación principal frenar la expansión del crédito y contener el desequilibrio fiscal. A la vez, sin embargo, 1945 es un momento de rupturas y cambios trascendentales. Por lo pronto, es el año en que termina la Segunda Guerra Mundial, en un siglo signado por las grandes guerras y por las secuelas traumáticas de las posguerras. Winston Churchill diría en 1948 que el período 1914- 1945 había sido la “segunda guerra de los treinta años”, y en esa frase expresaría el pensamiento de muchos líderes de la época, incluido Perón. Y 1945 es el año de una cifra que se conocería años más tarde y que

demarcaría una frontera simbólica: la participación de la industria manufacturera en el Producto Bruto Interno (PBI) superaba por primera vez en la historia argentina a la del sector agropecuario. Así, guerra, posguerra e industrialización constituirían el escenario inicial en que se iba a desplegar la política económica peronista. Serían, al mismo tiempo, origen de interrogantes cruciales que Perón iría contestando sobre la marcha y con acciones muchas veces contradictorias.

Después de la guerra

Ahora que los campos de batalla se silenciaban, ¿hacia dónde marcharía el mundo? El panorama internacional se le aparecía, a quien como Perón pensaba “a la Churchill” y conservaba en la memoria la frustrada reconstrucción de la pasada posguerra y la lúgubre experiencia cotidiana de la Gran Depresión, salpicado de malos presagios. ¿Por qué no iba a suceder lo mismo? Ya no era apenas un teniente de 23 años, como en 1918. La experiencia de militar maduro que en 1929 había comenzado a enseñar historia en la Escuela Superior de Guerra y que en alguna ocasión había tomado cursos de economía política le dibujaba un horizonte cargado de oscuros nubarrones. Así lo había dicho en 1944:

“(…) Está por terminar la guerra en Europa, y los que no somos ya muy jóvenes conocemos cuáles son las consecuencias de las terminaciones de las guerras en Europa. Los gobernantes de hoy deben mirar fijamente a ese período de posguerra que viene como para nosotros, cargado de oscuros nubarrones que las mentes más privilegiadas no pueden prever en sus consecuencias cuando comienzan a descargar su acción. La posguerra traerá profundos problemas, (...) en primer término una paralización y una desocupación. Traerá, asimismo, una agitación natural en las masas, pero traerá también una agitación que no será natural sino artificial de esas mismas masas.”¹

1 Juan D. Perón, “El sindicalismo gremial sucede al sindicalismo político”, en: *El pensamiento del secretario de Trabajo y Previsión en el análisis de los problemas de la clase media*, Buenos Aires, 1944, p. 28.

Atrás habían quedado las bondades de la *belle époque*, del comercio multilateral y del patrón oro, presididas por el dominio mundial británico; eran para Perón piezas arqueológicas y no una escena a la que se pudiera volver. La lectura que hacía Perón de la posguerra partía de considerar que de aquella no habían surgido ganadores claros, y de ello se iría convenciendo aún más al transcurrir los tres primeros años posteriores al armisticio, cuando los estrepitosos fracasos de los gobiernos de coalición de la Europa occidental dieran lugar al inicio formal de la denominada “guerra fría” entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Tampoco creyó Perón en las promesas de crear un nuevo orden económico internacional, basado en la libre convertibilidad de las monedas y en el restablecimiento del comercio multilateral. Esas promesas habían surgido de la Conferencia de Bretton Woods, pero el escepticismo de Perón no era un capricho. Con la mente puesta en experiencias como Locarno, Génova y Londres, Perón creía poco en el éxito de las conferencias internacionales.

Las idas y vueltas de Bretton Woods parecían darle la razón. El objetivo de esta conferencia había sido diseñar instituciones y políticas que evitaran los errores cometidos en el tratado de Versalles y durante el período de entreguerras, errores que acabaron por dejar sin un manejo unificado y coherente al sistema de pagos internacionales al pretender una reedición del patrón oro que había funcionado con éxito hasta 1914. En eso coincidían todos los participantes, pero había serias diferencias operativas que acabaron siendo conceptuales. Para el titular de la delegación británica, John M. Keynes, no se podría adoptar un sistema de pagos internacionales basado en la libre convertibilidad de las monedas si antes no se atendía financieramente a las destruidas economías que emergían de la contienda. Para ello era imprescindible dotar al continente que había sido escenario bélico de cuantiosos fondos destinados a la reconstrucción. Keynes observaba, ya hacia el final de la guerra, una Europa que, tal como la describe Derek Aldcroft:

“(...) se encontraba desorganizada y muy cerca de la miseria. Desde Stalingrado a Saint-Nazaire y desde Murmansk a Bengasi había una estela de devastación y destrucción, con los peores estragos producidos en las regiones central y oriental. La extensión de los daños y las pérdidas de la producción eran más graves de lo que habían sido en la Primera Guerra Mundial. Las manufacturas estaban paralizadas, el comercio estaba casi paralizado, la producción agrícola

estaba por los suelos y las comunicaciones estaban seriamente interrumpidas... Europa se encontraba en un estado sumamente débil (...)²

Para Keynes, sólo con la ayuda norteamericana Europa se encaminaría a recuperar un potencial exportador que la dotara de divisas que hicieran sostenible la aplicación de tipos de cambio fijos y convertibles. Sin embargo, la oposición inicial de los Estados Unidos a invertir sumas importantes de dinero dejó sin efecto las propuestas de Keynes, dando lugar a las más ortodoxas —y más mezquinas— del representante estadounidense Harry White, sobre las cuales se crearían finalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido como Banco Mundial. Otra institución, el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), surgiría recién en 1947. Su propósito no era otro que el de revertir el bilateralismo comercial surgido al finalizar la guerra como consecuencia de los controles de cambios implantados para racionalizar las exiguas divisas disponibles. En definitiva, el GATT procuraría inducir al comercio mundial hacia el multilateralismo, limitando barreras arancelarias y paraarancelarias.

Lo cierto es que ninguna de estas instituciones cumpliría en el futuro inmediato con la misión que se les había encomendado. El fracaso del FMI obedeció a la combinación de dos factores: por un lado, la gran escasez de dólares que afectó tanto a Europa occidental como a Japón y cuya contrapartida fue la abundancia de dólares en los Estados Unidos, que para 1945 llegaron a poseer dos tercios del stock de oro monetario mundial; por otro lado, el propio triunfo de la posición norteamericana en Bretton Woods determinó la insuficiencia de efectivo con que fue dotado inicialmente el organismo, y por lo tanto su impotencia para hacer frente a los graves desbalances en la distribución de la liquidez internacional. El caso del BIRF fue un calco: nació prácticamente sin fondos, y hubo que esperar más de una década para que comenzara a financiar, fundamen-

² Derek H. Aldcroft, *Historia de la economía europea (1914-1990)*, Crítica. Barcelona. 1998, p. 131.

talmente, proyectos de inversión en infraestructura pública. En cuanto al GATT, muy pronto demostró su incapacidad para combatir el bilateralismo —cuya causa era la mala distribución de la liquidez—, al tiempo que debió permitir la vigencia de una fuerte batería de subsidios y protecciones en el sector agropecuario de los países europeos.

Las dificultades del flamante orden económico internacional para resolver con eficacia los recurrentes problemas de la posguerra, en combinación con el notorio crecimiento electoral de los partidos comunistas en países como Italia, Francia, Holanda o Bélgica, impusieron una revisión de la ahorrativa política norteamericana. Poco a poco los Estados Unidos fueron acrecentando su disposición a intervenir en forma directa y comprometida en tanto líder del naciente bloque occidental constituido como alianza militar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Así, para 1947, el presidente Harry Truman y su secretario de Estado George Marshall retornaron al pensamiento de Keynes e idearon un programa esencialmente financiero para recuperar la capacidad productiva de la región occidental del continente. Pero la evolución hasta llegar a esa decisión sería lenta; en todo caso, en 1945 ni siquiera estaba planteada.

Si la economía internacional iba o no hacia una mayor integración monetaria y comercial en un plazo más o menos corto era una incógnita difícil de develar en 1945. En cambio, Perón tenía ante sí una realidad palpable sobre la que poco se podía discutir: la ampliación de los roles del Estado en el mundo entero. Sobraban ejemplos. Meses después de la liberación de París se puso en marcha en Francia el programa por el cual había abogado la Resistencia. Primero se nacionalizó Renault —cuyos propietarios fueron acusados de colaboracionistas—, una parte de la industria del carbón y la compañía aérea Air France; más tarde ocurrió lo mismo con el Banco de Francia, las mayores instituciones de crédito, las empresas de seguros, gas y electricidad. En Gran Bretaña, luego del triunfo electoral de los laboristas en julio de 1945, se transitó por los mismos carriles. La política de nacionalizaciones del primer ministro Clement Attlee abarcó las finanzas, los telégrafos, la aviación civil, la electricidad, el gas, los transportes, la industria del carbón y la del acero. A ello se agregó la Health Service Act —que garantizó una completa asistencia médica a todos los residentes de las islas británicas— y un conjunto de prestaciones sociales que realizaron casi por completo las

ideas de Beveridge. Por otra parte, Perón había visto de cerca la organización productiva estatal del fascismo, que los partidos democráticos italianos heredaban y no tenían intenciones de desmontar, y la experiencia de política económica nazi cuando ya se había superado la Gran Depresión. Más lejos de él, a uno y otro lado, se extendían el socialismo de Estado en el oriente europeo y las prácticas de regulación pública en los Estados Unidos.

Para cualquier observador atento, el origen de esta transformación debía quedar claro. Se trataba menos de una victoria cultural de las ideas socialistas que de un cambio en los signos de los tiempos. Partidos políticos y coaliciones de muy distinta raigambre ideológica adoptaron, con sus matices, programas en cuyo centro había una mayor intervención estatal. Las guerras, la depresión, y en muchos países el atraso económico, eran los factores convocantes de la actividad del Estado. Las guerras y la depresión, por otra parte, forjaban un clima solidario que había estado ausente durante la larga bonanza de la Pax Británica y el patrón oro: ahora, en los 40, el desempleo y la pobreza no eran ya calamidades naturales e inevitables, sino problemas políticos que debían ser resueltos con instrumentos que sólo los gobiernos tenían a la mano.

La herencia de la industrialización

Ahora que el final de la contienda iba a restablecer la circulación internacional de mercancías, ¿qué iba a ser de la industria manufacturera y del empleo que ella generaba?; ¿cuál era, en otras palabras, la “capacidad destructiva” de la paz sobre la estructura productiva argentina? Muchos se hacían esas preguntas en 1945, pero seguramente a nadie desvelaban tanto como a Perón. Es que no se trataba, para él, sólo de una discusión sobre estrategias de desarrollo en la que la cuestión central era el grado de diversificación del tramado industrial. Estaba en juego, también, la consolidación del movimiento político que lideraba. Su base social, aquella con la cual iba a ganar las elecciones de febrero, eran, antes que nada, los seis millones de ocupados y, muy en particular, el millón y medio de trabajadores industriales que venían cambiando la fisonomía de las grandes ciudades. Nada debía poner en riesgo la seguridad de sus empleos.

Una mirada retrospectiva desde 1945 revelaba un hecho irrefutable: la industrialización argentina y sus consecuencias sobre la estructura social eran un fenómeno acumulativo que venía de lejos. Entre 1880 y 1914 había sido lo que alguien denominó felizmente “la armonía de los opuestos”, ese proceso en el que la locomotora agropecuaria vinculada al imperio inglés arrastraba actividades industriales que giraban en torno del ferrocarril y de la elaboración de alimentos; más tarde, el estallido de la Primera Guerra significó no sólo el principio del fin de la belle époque, sino también un primero y efímero impulso a la sustitución de importaciones; ese impulso dejó huellas apenas perceptibles, pero en la década del 20 el presidente Alvear pudo recibir con beneplácito un flujo masivo de inversiones extranjeras en la industria, predominantemente de origen norteamericano, que amplió aceleradamente la gama de la producción nacional; durante los 30, el cambio de régimen macroeconómico le dio otro impulso a la industria: la política monetaria, como en casi todo el mundo, se volvió más autónoma de los avatares externos y por lo tanto más expansiva durante la fase depresiva del ciclo económico. Como ello ocurrió en el contexto de una penuria de divisas que desde 1931 terminó instalando el control de cambios como una pieza clave de las políticas económicas, el resultado fue un mayor y más diversificado crecimiento industrial. El mecanismo era simple: la demanda aumentaba pero esa demanda no podía canalizarse hacia bienes importados. Por lo tanto, la sustitución de importaciones florecía.

Sin embargo, lo que para Perón representaba una experiencia vívida eran los cinco años previos a su llegada a la presidencia. Al comenzar la Segunda Guerra, la opinión ilustrada coincidía en que el conflicto bélico tendría efectos deletéreos sobre la producción. El recuerdo de la Primera Guerra, durante la cual el nivel de actividad había caído más que durante la Gran Depresión, alimentaba los temores. Ésa fue la principal razón por la que, durante 1940, Federico Pinedo presentó al Congreso su Plan de Reactivación Económica, el primer intento articulado y consciente en la historia argentina de llevar a cabo una política que contrarrestara, con instrumentos monetarios y fiscales, las tendencias recesivas del mercado. Afectado a su conocida misión militar a Europa, Perón no estaba en

la Argentina para presenciar y aprender del debate. Pero a su regreso pudo compartir la perplejidad de muchos: por causas que la historiografía ha tratado profusamente, el Plan Pinedo nunca se puso en práctica y, sin embargo, la depresión no llegó. Entre 1914 y 1918, el nivel de actividad cayó al 1% anual; entre 1939 y 1945 aumentó al 2,6% anual.

¿Qué es lo que había ocurrido? Desde comienzos de la Segunda Guerra, la economía argentina estaba experimentando un proceso distinto del de la Primera Guerra y del de la Gran Depresión. En aquellos dos eventos, el derrumbe de las exportaciones y la fuga de capitales habían llevado a la Argentina a recesiones profundas: faltaban divisas y sobraban bienes. Durante la Segunda Guerra la dinámica fue otra: sobraban divisas y faltaban bienes, en particular los bienes indispensables para mantener en movimiento la maquinaria de la producción. Sobrante de divisas y faltante de bienes fueron cara y contracara de un mismo fenómeno. Las naciones involucradas en el conflicto necesitaban toda su producción fronteras adentro e importar lo que fuera necesario para evitar escaseces a las poblaciones movilizadas. El caso de mayor impacto en la economía mundial fue el de los Estados Unidos: prohibió algunas exportaciones, redujo otras, se retiró de muchos mercados, aumentó sus importaciones y usó las bodegas de sus barcos casi exclusivamente para transportar pertrechos bélicos. La Argentina fue afectada por los movimientos del gigante. Por un lado, sufrió dificultades para acceder a bienes que hasta ese momento formaban parte de su comercio regular; por otro, comenzó a venderle significativamente a la primera potencia mundial y a ocupar su lugar como proveedor de muchos países latinoamericanos.

Así, el tradicional modelo de comercio triangular implantado durante los años '20, que implicaba superávit comercial con Inglaterra y déficit comercial con los Estados Unidos, quedó por lo menos en suspenso. Durante la guerra, la Argentina tuvo superávit en todas las áreas comerciales. Y si bien es cierto que los importantes excedentes con Inglaterra estaban bloqueados y fue un debate permanente de la época qué hacer con esos fondos, el acceso de las exportaciones argentinas al área del dólar permitió acumular divisas de libre disponibilidad. Un retrato estilizado de las estadísticas de la balanza de pagos entre 1941 —año en que

los Estados Unidos entran en la guerra— y 1945 —año en que la guerra finaliza— clarifica acerca del escenario inicial que le esperaba a Perón: para el promedio del quinquenio, la Argentina le vendió al conjunto de América el 50% de sus exportaciones totales y el saldo neto de la balanza de pagos fue un 63% en divisas de libre transferencia y un 37% en divisas de compensación. Eso explica que en 1946, inmediatamente después del cambio de gobierno, las reservas internacionales del Banco Central estuvieran constituidas en un 65% por oro y divisas de libre transferencia y en un 35% por divisas de compensación.

Ciertamente, que sobrarán divisas y faltaran bienes conformó un paisaje económico de características excepcionales. Como consecuencia del racionamiento impuesto por las naciones en guerra y de la escasez de bodegas, las importaciones en esos años fueron tan bajas como durante la Gran Depresión y más bajas que las registradas durante la Primera Guerra. La insuficiencia en la oferta de bienes provenientes del extranjero en un contexto en que el sector externo creaba dinero tuvo una doble consecuencia. La primera consistió en que los gobernantes tuvieron que cuidarse de la inflación y no de la recesión. La segunda fue que se abrió un espacio para una industria que había venido consolidándose desde fines del siglo anterior y que ahora estaba en condiciones de ocupar el lugar de las importaciones que no podían efectivizarse. También en este sentido la Segunda Guerra era distinta de la Primera. Durante la Primera, la industria era todavía muy frágil y poco desarrollada y la clase dirigente demasiado aferrada a las bondades indiscutibles de la *belle époque* como para esperar un impulso irreversible hacia la sustitución de importaciones. Durante la Segunda Guerra las cosas habían cambiado, tanto en la estructura productiva como en las mentalidades.

Que la inflación haya sido durante la guerra una de las principales preocupaciones económicas fue una sorpresa, pero una sorpresa explicable. Mientras las restricciones a la circulación internacional de mercancías operaran como el principal factor limitante del crecimiento, una estrategia macroeconómica expansionista sólo conduciría al incremento incesante de los precios. Fue en este nuevo escenario, diametralmente opuesto al que había proyectado Federico Pinedo pocos meses antes,

que su sucesor en la cartera de Hacienda, Carlos Acevedo, lanzó un plan para frenar el crecimiento del gasto público y reducir el poder de compra de la población mediante nuevos impuestos. No es que estuvieran enfrentadas dos visiones del mundo económico, una reactivante —la de Pinedo— y otra ortodoxa —la de Acevedo—. Simplemente, las circunstancias habían experimentado un viraje profundo e inesperado. El mismo Raúl Prebisch, artífice del plan reactivante de 1940, escribió más tarde:

“De un momento de sombrío pesimismo, de negras perspectivas, como fue 1940, pasamos, con unos meses de transición, a una situación opuesta. Esto aconseja dar una gran flexibilidad a los planes monetarios o financieros para poder adaptarse rápidamente a los cambios en la situación. Basta reflexionar lo que habría ocurrido de haberse iniciado el plan de construcciones y si al poder de compra lanzado en esa forma se hubiese agregado el nuevo poder de compra derivado del aumento de las exportaciones: se habría dilatado exageradamente la circulación, con las consecuencias perniciosas que tiene siempre. Lo peligroso en estos planes es detener el impulso cuando sobrevienen factores de otra índole que hacen innecesario proseguirlo.”³

El menú tributario de Carlos Acevedo tuvo un cierto sabor peronista *avant la lettre*, pero puesto al servicio de un programa de estabilización: hubo un impuesto destinado a apropiarse del incremento de los precios ganaderos, que atravesaban una inédita bonanza internacional; también un aumento en las alícuotas del impuesto a los réditos; finalmente un gravamen a los beneficios extraordinarios. La propuesta fracasó después de haber aglutinado un poderoso frente opositor liderado por los ganaderos, pero tras el movimiento militar del 4 de junio una versión más moderada de ese mismo plan terminó por aprobarse: el campo fue gravado con un impuesto al “excedente de beneficios” que se cobraba en proporción a la diferencia entre el precio vigente para los productos de exportación y un precio promedio del pasado. Un año atrás, el gobernador Rodolfo Mo-

³ Raúl Prebisch, “La experiencia del Banco Central Argentino, en sus primeros ocho años”, en: Banco Central de la República Argentina, 1935-1985: Cincuentenario del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 1985.

reno había logrado la sanción de una ley de impuesto progresivo a las propiedades rurales de más de diez mil hectáreas en la provincia de Buenos Aires. Borrosamente, se prefiguraban los lineamientos de una política que luego el peronismo haría propia y desarrollaría hasta sus últimas consecuencias. Y Perón pudo seguirla de cerca luego de su regreso de Europa.

Mientras tanto, la expansión del producto y del empleo industrial proseguían sin prisa y sin pausa, y ya no habría retrocesos, como había ocurrido después de la Primera Guerra. La oportunidad que brindaba el racionamiento en la oferta de bienes extranjeros no se desaprovechaba. Las manufacturas de origen nacional abastecían el mercado interno e incluso se proyectaban hacia el exterior: durante 1943, las exportaciones industriales explicaron casi el 20% de las exportaciones totales y alimentaron la efímera fantasía de que la Argentina podía participar de un modo distinto al del pasado en la división internacional del trabajo. Más realista, un informe del Banco Central del mismo año 1943 alertaba que el final de la guerra no debía ser también el final de los nuevos bríos que mostraba la industrialización. Es que, para ese momento, algo estaba claro: era el crecimiento industrial el que había neutralizado los pronósticos recesivos, casi unánimes al iniciarse la contienda.

Por otra parte, el impulso industrialista no era apenas el fruto de un evento externo que podía ser fortuito y temporario. Había, a diferencia de lo ocurrido durante la Primera Guerra Mundial, políticas específicas que lo alentaban. Ya regía desde principios de los 30 un esquema de control de cambios que se perfeccionaba permanentemente y que desde la recaída recesiva que había sorprendido al mundo en 1937 estaba acompañado de un sistema de permisos previos de importación; los redescuentos del Banco Central, aunque moderados por la necesidad de contener la inflación, favorecieron durante la guerra más a la industria que a la agricultura, la ganadería y el comercio; se organizó un Comité de Exportación y Estímulo Industrial y Comercial; se aprobaron no menos de quince regímenes de promoción industrial en provincias y municipios; respondiendo a los retos económicos de la guerra, el presidente conservador Ramón Castillo creó la Flota Mercante del Estado para atemperar la escasez de bodegas y promovió la sanción de la ley de Fabricaciones Militares para

autoabastecerse en la esfera de la producción bélica y para invertir en industrias estratégicas en las que el empresariado nacional no iba a invertir.

Así pues, en 1945 Perón tenía ante sus ojos a la Argentina que emergía de la guerra e iba, con sus profundos cambios, al encuentro del fenómeno político que lo tendría como protagonista. Se podía decir, con Alfredo Gómez Morales, que esa Argentina no había sufrido “graves deterioros en su mecanismo productor”. En verdad, se podía decir más que eso. La guerra había sido un test con resultado positivo sobre la salud de la nueva estructura productiva y sobre su capacidad de sostenerse y expandirse; había significado industrialización con crecimiento del empleo. Si una primera reacción iba a tener Perón contemplando este cuadro, eventualmente amenazado por las consecuencias económicas de la paz, sería la de conservar el principal activo que heredaba: la industrialización. Ya no se trataba de debatir si industrialización diversificada o industrialización selectiva; ésa podía ser una discusión relevante a principios de la guerra, no al final. A mediados de los 40, después de alguna vacilación que parecía emerger de los documentos del Consejo Nacional de Posguerra, a Perón le quedó claro que, por razones económicas y políticas, todo lo que había nacido merecía seguir viviendo.

MUNDO FELIZ (1946-1949)

Cuando Perón accedió a la conducción del Poder Ejecutivo el 4 de junio de 1946, el que iba a ser su colaborador más estrecho en materia económica durante los dos primeros años y medio de gestión, Miguel Miranda, ya lo estaba esperando desde posiciones de gobierno. A pedido del presidente electo, que quería evitar un complicado debate en el nuevo Congreso, Farrell había nacionalizado y reformado el sistema financiero por decreto y había creado el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) como parte de ese sistema financiero. Corrían los meses de marzo a mayo y dos de los instrumentos más poderosos de la política económica peronista estaban listos para funcionar. También a pedido de Perón, Farrell nombró a Miranda presidente del Banco Central y al mismo

tiempo titular del IAPI. Miranda era un empresario de 56 años, inquieto por las cuestiones económicas pero de una formación poco sistemática y de lecturas ocasionales. Llegó al gobierno de Perón acompañado de unos pocos hombres de confianza —Rolando Lagomarsino, que a partir de junio ocuparía la Secretaría de Industria y Comercio; Orlando Maroglio, que lo sucedería desde julio de 1947 en la presidencia del Banco Central— y con una obsesión: convertirse en el custodio del desarrollo industrial argentino. Con el único contrapeso de la prudencia que puso Ramón Cereijo desde el Ministerio de Hacienda y bendecido por Perón con la conducción del Consejo Económico Nacional, Miranda puso en ello el foco de su accionar. En ese lenguaje militar al que a veces apelaba, Perón diría más tarde que Miranda había encabezado el “equipo de asalto” que tuvo a su cargo “abrir el fuego” en el campo de batalla de las transformaciones del peronismo.

Pero la preservación de una estrategia de industrialización, con ser una pieza fundamental de la política económica peronista, no fue, en los años iniciales, el signo distintivo de la acción del gobierno. De hecho, si alguna característica particular e irrepetible tuvo esa edad dorada que transcurrió entre 1946 y 1948 y que ha quedado en la memoria colectiva como el “auténtico peronismo” fue 1a persecución del ideal del pleno empleo —que, por cierto, no estaba muy lejos—, el aumento de los salarios reales y un profundo cambio distributivo. Si la guerra había sido industrialización y empleo, la inmediata posguerra de Perón iba a ser un aumento acelerado del nivel de actividad en todos los sectores vinculados al mundo urbano, un incremento inédito de las remuneraciones populares y un salto en la participación de los trabajadores en el ingreso. Lo segundo no podía ser sin lo primero. El “mundo feliz” del peronismo se montó sobre el legado de una estructura productiva profundamente modificada por la expansión de la manufactura.

Es probable que no podamos encontrar en esos años un caso similar, al menos entre aquellas economías de ingresos intermedios que estaban transformando sus estructuras al calor de la sustitución de importaciones. Muchos países con los que la Argentina era por una u otra razón comparable —Chile, Brasil, México, Colombia, Australia, Nueva Zelanda—

se embarcaron por entonces en políticas de industrialización acelerada, nacionalización de servicios públicos y de algunas manufacturas, consolidación de políticas sociales. La Argentina tuvo todo eso pero tuvo también el agregado de una impresionante política de reparto. En apenas tres años, los estratos sociales más sumergidos experimentaron la multiplicación en el poder de compra de sus ingresos y las clases medias accedieron a un conjunto de nuevos bienes que implicaron un salto de calidad en su confort. Ésa fue la impronta del peronismo.

¿Prosperidad sin fin?

¿Por qué se hizo?; ¿cómo se hizo? Había en Perón una necesidad política y un diagnóstico económico. La necesidad política era la de sortear sin problemas el desafío de unificar en un movimiento político y bajo su liderazgo personal los fragmentos que lo habían apoyado en las elecciones de febrero de 1946. Naturalmente, los incrementos salariales y la distribución progresiva del ingreso eran funcionales a ese propósito. En cuanto al diagnóstico económico, no podía estar, y no lo estaba, en contradicción con su estrategia política. Hemos visto ya que Perón entreveía, al llegar a la presidencia en junio de 1946, un equilibrio político internacional inestable, con posibilidades ciertas de un nuevo estallido bélico. Estaba convencido, además, de que al igual que en la Primera Guerra la reconstrucción europea sería lenta y costosa, signada por la escasa liquidez de las naciones que habían participado del conflicto y por un esquema de comercio internacional básicamente cerrado. No todos pensaban lo mismo en el mundo de la inmediata posguerra. De hecho, el presidente Dutra estaba llevando a la práctica en Brasil una política ilusionada en que las promesas de Bretton Woods se cumplirían rápidamente. Pero si los pronósticos debían ser evaluados a la luz de lo que ocurriría en los años inmediatos siguientes, a Perón no le faltaría razón.

Esa razón, por lo menos provisoria, hacía necesario que la Argentina se refugiase en su mercado interno como el espacio económico y político donde asegurar su futuro. Desde luego que si lo que había que atender era el mercado interno, lo primero que había que hacer era darle forma.

Para ello Perón necesitaba consolidar una demanda interna que actuara como locomotora de un ciclo virtuoso de crecimiento económico y cuyo punto de partida fuera la expansión del consumo. Como, a diferencia de otros países, la inmensa mayoría de la población ya estaba integrada a través del empleo al circuito capitalista, ello sólo se podía lograr con un fuerte aumento en los salarios nominales que, convertidos en concomitantes aumentos en los salarios reales, provocaran una redistribución del ingreso que actuara como impulsora de la producción.

Un factor vital ayudó al gobierno de Perón a cumplir su objetivo: con el final de la guerra y la gradual adaptación de las naciones beligerantes a los nuevos tiempos de paz fue desapareciendo el racionamiento de bienes importados. Rápidamente los Estados Unidos comenzaron a reconvertir su economía, ocupar mercados y expandir su oferta de bienes al resto de las naciones. Otros países siguieron, gradual y dificultosamente, un camino similar. Al mismo tiempo, quedaron disponibles para el transporte de mercaderías las bodegas que en años anteriores se habían utilizado para cargar pertrechos bélicos o tropas. Las angustias de Perón, que tiempo antes había prometido que barco que llegara a puertos argentinos vacío se iría vacío, quedaban en el olvido. Volvía a haber productos para comprar y volvía a haber medios de transporte para acercarlos al país. Era un retorno a la normalidad.

Quizá, como pensaba Perón, se trataba de una normalidad transitoria. Pero, en todo caso, ella abrió un espacio muy cómodo para que la Argentina desplegara políticas monetarias, fiscales y salariales expansivas. Es que el racionamiento había puesto un límite a las importaciones al tiempo que el país aprovechaba condiciones para exportar a destinos inimaginables hasta poco tiempo antes. Entre 1939 y 1948 hubo, como nunca antes ni después durante el siglo, diez años consecutivos de superávit de balanza comercial. Entre 1941 y 1948 hubo ocho años consecutivos de superávit de cuenta corriente; entre 1940 y 1946 hubo siete años consecutivos de acumulación de reservas. La Argentina había estado ahorrando en exceso y disponía de un sobrante de divisas; era, por lo tanto, una invitación a gastar, fuera para consumir, fuera para invertir, fuera para repatriar deuda.

Nadie rechaza una invitación así, y Perón no lo hizo. El liderazgo fue del consumo popular, y el instrumento para impulsarlo fue el aumento de los salarios nominales, que a partir de 1944 ya se venía gestando, aunque todavía con poca fuerza, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión. Sin embargo, algo falló inicialmente. Como lo diría el propio Perón más tarde para describir circunstancias muy diferentes, los salarios iban por la escalera y los precios por el ascensor. Que los precios que viajaban por el ascensor fueran en buena medida los de los productos primarios que la Argentina exportaba, era una bendición para el país. Pero, desafortunadamente, esos productos constituían a la vez los insumos para elaborar aquellos bienes que componían el núcleo de la canasta familiar, de modo que los intentos oficiales por aumentar el poder de compra de los trabajadores se esterilizaban. Hasta que Perón llegó a la presidencia en junio de 1946, los salarios todavía no habían aumentado en términos reales.



Propaganda oficial sobre el Primer Plan Quinquenal.

A partir de 1946, las cosas cambiaron favorablemente para los objetivos del gobierno, en parte por la fortuna, en parte por una política económica deliberada. La fortuna residió en que las cotizaciones internacionales de las exportaciones argentinas permanecieron muy altas hasta 1949, y ello determinó que el país se beneficiara de los mejores términos del intercambio exterior del siglo. Sin embargo, las autoridades económicas comandadas por Miranda encontraron ahora los mecanismos para que de las buenas nuevas participaran los trabajadores. Hubo, en ese sentido, una primera y eficaz herramienta: la abundancia de reservas internacionales en oro y divisas de libre disponibilidad y la perspectiva que tenía el gobierno de que esa abundancia se perpetuaría, hicieron posible que los múltiples tipos de cambio permanecieran estables hasta la devaluación inglesa de septiembre de 1949. La paridad fija durante un período prolongado moderó la inflación y consecuentemente moderó también la erosión de los salarios reales que la inflación producía.

La segunda y crucial herramienta fue el IAPI. Liquidada la Corporación para la Promoción del Intercambio creada por Federico Pinedo como parte de su Plan de Reactivación Económica de 1940, el IAPI la reemplazó, pero el empuje de Miranda terminó convirtiéndolo, hasta 1949, en un poder autónomo y multifacético dentro del aparato del Estado. El instituto financió la venta de productos argentinos a países europeos que—como España, Francia, Italia u Holanda— no tenían por entonces liquidez para comprar; importó arpillera, cemento, caucho, madera, maquinarias y material de transporte —en muchos casos se trataba de pertrechos de guerra— que luego eran colocados a precios promocionales en el mercado interno; subsidió precios de artículos de consumo masivo; participó en la adquisición de los ferrocarriles de propiedad británica y francesa; otorgó créditos a las empresas públicas y a los ministerios para apoyar las inversiones previstas en el Primer Plan Quinquenal; prestó en forma directa a firmas privadas a tasas de interés que resultaron fuertemente negativas.

Pero si algo hizo el IAPI para que los salarios reales aumentaran durante esos primeros años de gobierno de Perón, ello tuvo que ver con su función más relevante: la centralización del comercio exterior. Su intervención permitió cortar el vínculo hasta entonces automático entre los precios internacionales y los precios nacionales de los bienes

agropecuarios. Hasta 1949, el IAPI, que se presentaba oficialmente como la superación de las prácticas explotadoras llevadas a cabo por el tradicional oligopolio comercializador de granos, pagó a los productores rurales una cotización algo así como un 50% menor que la que percibía por sus ventas al mercado mundial. Los excedentes obtenidos por esa vía eran usados por el instituto para algunos de sus variados fines o canalizados hacia el sistema financiero nacionalizado. Mientras los campos devastados de Europa —en particular los campos graníferos de Europa oriental— no recuperaran su capacidad productiva, los precios de los productos agropecuarios que la Argentina exportaba se mantendrían en un nivel muy alto, de modo que el mecanismo de transferencia de ingresos del campo a la ciudad que el IAPI ponía en práctica conservaría su viabilidad sin llevar a los productores rurales a la quiebra.

De los múltiples objetivos a los que podía aspirar un gobierno popular industrialista como el de Perón, más de uno se alcanzaba, entonces, a través de la administración de precios relativos, en cuyo centro estaba el IAPI. Al recortarse los precios nacionales de los alimentos, los incrementos de los salarios nominales, que se tornaron muy frecuentes con el nuevo gobierno, derivaron en mayores salarios reales y en una expansión del consumo que adicionó demanda efectiva e incentivó la producción y las inversiones. A esa dinámica contribuyeron también otras iniciativas políticas: los controles de precios—habituales por entonces en la Argentina y en buena parte del mundo occidental—; la institución del aguinaldo, decretada por Farrell en diciembre de 1945 como parte de la campaña electoral de Perón; la ley de alquileres, aprobada por el Congreso en noviembre de 1946 para favorecer al 63% de la fuerza de trabajo que todavía no tenía casa propia.

El signo de los cambios ocurridos en materia distributiva entre 1946 y 1948 puede o no sorprender, pero su magnitud sorprende sin duda: los salarios reales se incrementaron un 40% durante el trienio; la participación de los asalariados en el ingreso total pasó del 37% a casi el 40% y siguió aumentando hasta alcanzar un nivel del 47% en 1950, cuando se registró un máximo histórico que no se repetiría; la tasa de crecimiento del PBI fue del 8% anual, pero la del consumo fue del 14% anual; consecuentemente, el consumo total pasó del 81% del PBI en 1945 al 93% en 1948. Semejante terremoto social no ocurrió a costa de la inversión, que

se incrementó del 10% del PBI en 1945 al 16% en 1948, sino de una modificación radical en las cuentas externas. Más consumo y más inversiones significaron que las importaciones casi se sextuplicaran entre 1945 y 1948, pero como el nivel inicial era irrisorio debido a los últimos coletazos de desabastecimiento y como los precios de exportación todavía estaban altos en ese último año de fulgurante esplendor económico que fue 1948, todo lo que ocurrió fue que el país dejó de acumular reservas y eliminó lo que para Perón era, con justicia, un indeseado superávit comercial.

La “marca física” del nuevo patrón distributivo se hizo notar rápidamente. Los comerciantes de todos los ramos vivieron su momento de euforia. Entre 1945 y 1948 las ventas de cocinas aumentaron un 106%, las de heladeras un 218%, las de indumentaria para “señoras y niños” provista por grandes tiendas minoristas un 125%, las de indumentaria para hombre un 100%, las de calzado un 133%, las de discos fonográficos algo más de un 200%. Poder adquisitivo alto y crédito barato para el consumo fue la combinación explosiva, y su expresión más visible, el acceso masivo a los aparatos de radio. El medio de comunicación de última generación llegaba a todos los hogares. Durante los primeros tres años del gobierno peronista, su venta creció casi un 600%. Mientras tanto, algo más sutil que la bonanza del comercio a la calle estaba ocurriendo en el centro de la Capital Federal. El Banco Municipal de Préstamos había dejado de recibir el desfile de pequeños propietarios disminuidos que iban allí a empeñar sus bienes. Ahora era a la inversa. El Banco organizaba masivos remates de muebles, vajillas, alhajas y pinturas que había venido acumulando durante los malos tiempos. Eran remates populares y alegres, en los que una clase media repentinamente próspera convertía su dinero en efectivo en bienes con los que hasta poco antes no había soñado.

Protección, crédito, industrialización

La voluntad oficial de proteger la producción de manufacturas “de interés nacional”, calificación que en los hechos le cabía a toda la industria, ya había quedado tempranamente reflejada en el “Régimen para la protección y la promoción de la industria de 1944”. Si se los compara con los que estaban poniendo en juego otras naciones que apostaban a la industrialización como fórmula para salir del atraso, los instrumentos de ese régimen combinados con otros que se aplicaron luego no tuvieron nada de original. Se elevaron los aranceles; se reforzaron en algunos momentos y se relajaron en otros —siempre de acuerdo con la disponibilidad de divisas— los permisos previos para la obtención de cambios; se estableció un sistema de preferencias para la importación de materias primas y bienes de capital; se mantuvo el control de cambios, con tipos de cambio múltiples según actividades productivas. Durante los años iniciales del gobierno peronista, esta batería de políticas se volcó a favorecer el surgimiento de nuevas empresas industriales y el reequipamiento de las existentes, aprovechando los grados de libertad que otorgaba el buen nivel de reservas internacionales.

Pero, a partir de 1946, la política monetaria y crediticia se convirtió en una estrella de la economía peronista y en una potente palanca para el sostén de la industria. En marzo de ese año prolífico, al tiempo en que se ponía en funcionamiento el IAPI, se modificó profundamente el régimen de funcionamiento del Banco Central. La nacionalización lo convirtió en un instrumento pleno de la acción del gobierno. La cantidad de dinero ya no estaría vinculada a las reservas internacionales, como en las viejas épocas del patrón oro, ni tampoco a los depósitos del público. Lo que importaba bajo el nuevo régimen eran las autorizaciones que el Banco Central otorgaba a las instituciones financieras para que éstas inyectaran dinero en la economía concediendo préstamos. Y el único límite a los redescuentos era la prudencia de los gobernantes. En ese contexto, los bancos privados se convirtieron en meros intermediarios que trabajaban a comisión, sin capacidad de decidir a quién beneficiar con los créditos ni qué tasas cobrar. Esas eran facultades exclusivas del Banco Central que, al ejercerlas, no hacía otra cosa que reflejar las prioridades nacionales. Nada hace más patente la subordinación de la política crediticia a la estrategia general del gobierno que la composición del directorio de la institución: allí estaban representados el Banco Nación, el Banco Hipote-

cario Nacional, la Caja Nacional de Ahorro Postal, el recién creado Banco de Crédito Industrial, los ministerios de Hacienda, Agricultura y Obras Públicas y las secretarías de Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión.

A decir verdad, la Argentina tampoco fue muy original en su reforma financiera. En diciembre de 1945 Francia nacionalizó su Banco Central y consagró el monopolio estatal de la emisión de dinero; diez días antes de las elecciones que llevarían a Perón a la presidencia, Inglaterra siguió el mismo camino; y lo mismo hizo Holanda dos años más tarde. Varios países latinoamericanos se acoplaron a esa política, un poco antes o un poco después de Perón. Pero si la arquitectura financiera de la reforma no fue un caso especial, la magnitud de lo que a partir de allí se puso en juego fue, al igual que en la política distributiva, una marca del peronismo. La consigna oficial era crédito abundante y barato. Los préstamos totales casi se quintuplicaron entre fines de 1945 y fines de 1948 después de haberse expandido menos de un 20% entre 1940 y 1945; los préstamos al sector privado estuvieron cerca de triplicarse; los préstamos al sector oficial se multiplicaron por 30, como reflejo monetario de la transformación del Estado. Las tasas de interés no pasaron del 5% anual, significativamente más bajas que la inflación. En todo esto se percibieron las huellas de Miranda.

La distribución del crédito revela otro rasgo de la política peronista. Al parecer, los préstamos a la industria se sextuplicaron mientras que los destinados al sector agropecuario se duplicaron. No caben dudas de que en la fiesta del crédito peronista, que lo abarcó todo, el privilegio mayor fue, durante los años iniciales de gobierno, para los empresarios industriales sin distinciones. Entre 1945 y 1948 las ramas más beneficiadas constituyeron un amplio abanico que comprendió desde la elaboración de harinas, fideos, azúcar, vinos, aceites y la confección de prendas de vestir, hasta las manufacturas del caucho, la madera y los metales y las inversiones en construcción, energía, transporte y comunicaciones. Había en esa heterogeneidad una elección más o menos consciente sobre el patrón productivo que se quería alentar: la industrialización sustitutiva

Miguel Miranda y la industria nacional

“ (...) Era yo un jovencuelo cuando contesté al maestro Juan B. Justo que no estaba de acuerdo con su posición frente al librecambio. Le dije: ‘Si aceptáramos su opinión de que las cosas deben traerse de cualquier parte por el solo hecho de que sean algo mejores o más baratas, deberíamos empezar por reemplazar a todos los ferroviarios criollos por ferroviarios japoneses, en vista de que estos últimos trabajan más y costarían menos, pues los mantendríamos con arroz (en aquel tiempo la bolsa era barata), con ventaja sobre los criollos que están acostumbrados a sus buenos churrascos’. También le dije que el librecambio nunca permitiría industrializar al país, y como consecuencia no habría elevación de la clase obrera, porque ésta no existiría. Es lógico: no puede haber clase obrera que merezca el nombre de tal donde no hay industrias.”

Miguel Miranda, “Cómo se dirigió nuestra economía y retrasó el progreso industrial del país”, en: *Hechos e Ideas*, N° 42, Buenos Aires, agosto de 1947.

de importaciones sin ninguna clase de selectividad, sin industrias naturales y artificiales, desde las confecciones, las cocinas y las heladeras, hasta los bienes de capital y los materiales que necesitaban los servicios públicos. El telón de fondo que guiaba esta política era el recuerdo fresco de las escaseces de la guerra. Por eso, para un Perón escéptico sobre un futuro de paz para el mundo, la cifra del progreso económico era el autoabastecimiento.

En esto, la Argentina no se diferenciaba de otros países que se habían embarcado en procesos similares. Pero había en esta preferencia por la industria algo más idiosincrásico: las tasas de interés reales negativas moderaban los costos de inversión y principalmente los del capital de trabajo, que se habían encarecido por el aumento de los salarios. Así como los precios internacionales altos de los bienes que exportaba la Argentina hacían viable la mejoría sustancial en el poder de compra de los trabajadores y la expansión de la demanda de consumo, así como el arsenal proteccionista garantizaba la reserva del mercado interno para

quienes producían fronteras adentro, el crédito barato permitía a la industria pagar el nuevo nivel de salarios. Cada pieza era necesaria. En ese ambiente nacieron cientos de empresas nuevas y se consolidaron otras: Agustino Rocca fundó Techint en 1947; en ese mismo año Leicer Madanes echó a andar FATE; Franco y Antonio Macri comenzaron a participar en el “Plan Eva Perón de Viviendas” a mediados de 1948; Torcuato Di Tella, cuyas primeras inversiones datan de principios de siglo, las multiplicó en los inicios del peronismo. Otros hombres del empresariado industrial crecieron y se enriquecieron por entonces: José Blanco, de Navenor; José Muro de Nadal, de Papelera Argentina y Papelera Río Paraná; Nicasio Antelo, de Picardo y Antelo.

La expansión del crédito a través de los descuentos del Banco Central fue una lluvia de pesos para la mayoría de los argentinos, gratamente sorprendidos por lo que a todas luces era una novedad. Naturalmente, la inflación se aceleró, pero menos que lo que cualquier estudioso de los temas monetarios podría suponer. Después de décadas de estabilidad, inflación muy moderada o en algunos momentos deflación, los precios comenzaron a moverse más rápidamente. Pero, en todo caso, lo hicieron en un contexto mundial que a la finalización de la guerra se había tornado, previsiblemente, más inflacionario. El ritmo de incremento de los precios en la Argentina se mantuvo, durante el trienio 1946-1948, a la par que el de los países más importantes de América Latina, algo así como un 15% anual. Recién durante el segundo semestre de 1948 la inflación dejó de ser apenas un matiz de inquietud en un paisaje económico francamente idílico. Y en 1949, por primera vez, los precios crecieron más que durante la crisis de 1890. Habían transcurrido casi sesenta años para que un fantasma olvidado volviera.

La razón por la que en esos años iniciales del peronismo la sociedad respondió con una inflación moderada a la exuberancia monetaria de sus autoridades es todavía un enigma. Sin embargo, hay una certeza: a los argentinos no les parecía mal guardarse una buena cantidad de los billetes adicionales que recibían. No sólo ocurría que “nadie había visto un dólar alguna vez”, sino que tampoco estaban, por el momento, ansiosos por verlo. Había, todavía, suficiente confianza; casi nadie pensaba que la Argentina había ingresado en una nueva era —distinta de la que iba a vivir el mundo occidental— caracterizada por la alta inflación. Dicho en térmi-

nos técnicos, la demanda de dinero aumentó porque ésta era una forma como cualquier otra de atesorar una riqueza que repentinamente se había multiplicado y que nadie sospechaba que se iba a erosionar. Así fue que el agregado monetario más simple y que mejor expresa la preferencia por liquidez de la sociedad —el circulante más los depósitos en cuenta corriente en relación con el PBI— pasó del 24% durante el quinquenio 1940-1944 al 31% durante el quinquenio 1945-1949. Ese se convertiría en el nivel más alto del siglo.

Hubo otro factor, vinculado al corazón de la política peronista, que debe haber contribuido a la monetización: el aumento de los salarios reales y el cambio en la distribución del ingreso. La gente retiene en forma de dinero una proporción de sus ingresos y de su riqueza, pero los sectores de menores ingresos retienen una proporción mayor. Ello ocurre porque el dinero de inmediata disponibilidad sirve para consumir y para afrontar circunstancias adversas inesperadas, y éstos son los dos fines a los que las capas sociales menos favorecidas destinan la mayor parte de sus ingresos. Es posible, entonces, que la política de Perón se haya beneficiado de un encadenamiento de hechos virtuosos: los salarios reales aumentaban, el patrón distributivo se volvía más igualitario, la demanda de dinero se incrementaba y consecuentemente las presiones inflacionarias se moderaban.

La transformación del Estado

Si la distribución del ingreso y el crédito barato eran signos distintivos del peronismo que acababa de llegar al poder, si la industrialización era la plataforma que había que preservar y expandir para construir desde ella un tejido social distinto, entonces el Estado tenía una función importante que desempeñar. Había que coordinar voluntades dispersas; había que construir instituciones nuevas —como el IAPI o el Banco Central nacionalizado—; había que nacionalizar (estatizar) lo que Perón llamaba “el sistema nervioso de la economía”, esto es, los servicios públicos; había que invertir en muchas actividades que requerían grandes volúmenes de capital y que por lo tanto no estaban al alcance del empresariado nacional pero que eran fundamentales para el buen desempeño de una estructura productiva de la que se pretendía la autosuficiencia; había que prepa-

rar a las Fuerzas Armadas para desenvolverse en un mundo que se presumía conflictivo; había que incorporar hasta al último de los argentinos a un proyecto político que no debía tener adversarios porque era el proyecto de una nación movilizada; había que resolver las controversias internacionales que dejaba como legado la guerra. Y había que hacerlo todo rápido y simultáneamente.

No se partía de cero. Hemos visto ya que las grandes guerras, la depresión económica y el atraso de muchas naciones eran desde hacía tiempo el caldo de cultivo propicio para una mayor intervención pública en países de tradiciones políticas muy disímiles. Y hemos visto también que antes de que llegara Perón a la presidencia, y aun antes de la asonada militar de junio de 1943, ese desplazamiento hacia una creciente participación del Estado en las cuestiones económicas permeaba en la Argentina. Primero había sido la creación del Banco Central, de las Juntas Reguladoras de granos y carnes, de la CAP (Corporación Argentina de Productores). Pero durante los años de la Segunda Guerra los gobiernos de la concordancia y las autoridades surgidas del golpe del 4 de junio fueron más allá: comenzaba a prefigurarse un Estado empresario con un rol central de los militares, complemento ineludible de un proceso de industrialización cada día más proclive a la autarquía. En parte por esa tendencia a un cambio estructural, en parte por que las circunstancias externas obligaron en algunos años a comprar cosechas invendibles en el mercado, el gasto público ya había comenzado a aumentar durante la guerra.

Lo que Perón hizo al acceder a la presidencia fue imprimir velocidad a la transformación del Estado. Si la evolución de las erogaciones públicas indica prioridades, entonces la prioridad de Perón fue poner al Estado nacional al servicio del modelo de desarrollo, económico naciente. Las participaciones en el gasto público total de la seguridad exterior e interior, de la salud, de la educación, de los intereses de la deuda pública, de los gastos administrativos, se mantuvieron aproximadamente constantes o descendieron. En cambio, la participación del Estado empresario en el gasto total pasó del 36% en 1946 al 47% en 1950. La obvia explicación de este fenómeno reside en el traspaso a manos del Estado de los servi-

cios públicos y de las fuentes de energía hasta entonces de propiedad extranjera. Este traspaso era central para la nueva política económica. A propósito de las nacionalizaciones de los puertos, una publicación oficial dejaba traslucir, en 1950, el clima de ideas que impulsaba el proceso:

“(…) Los puertos en manos extranjeras eran un eslabón de la cadena de explotación de los capitales internacionales. Como se ha visto, gran número de ellos eran verdaderas posesiones de capitalistas extranjeros. Los argentinos que los transitaban tenían la sensación de caminar por tierra extraña. Hoy esos puertos son argentinos y la firmeza de nuestro paso dice con elocuencia del sentimiento de orgullo que nos domina al haber reconquistado esos pedazos de suelo criollo. Los beneficios de la explotación de esos puertos iban al exterior; hoy quedan acrecentando el bienestar de nuestro pueblo.

La política portuaria que ayer era de explotación cruda, hoy es de fomento y tiende a promover el progreso de vastas zonas que estaban libradas a la arbitrariedad del concepto típicamente capitalista que regía.”⁴

La nacionalización de los ferrocarriles fue la más importante, no sólo por la magnitud de la operación o por el carácter simbólico que tenía la ruptura con el capital inglés vinculado a la vieja Argentina pastoril, sino también porque a través de ella se resolvería un problema que estaba pendiente en las relaciones económicas y financieras con Gran Bretaña: qué hacer con los saldos comerciales acumulados en el pasado y que permanecían bloqueados en Inglaterra; y qué hacer a futuro con la inconvertibilidad de la libra. El primer intento por encontrar una solución simultánea que abriera paso a la nacionalización y destrabara el litigio financiero fue el pacto Eady-Miranda, acordado apenas tres meses después de la asunción de Perón como presidente. Hubo una condición necesaria para que ese pacto pudiera firmarse: si bien Gran Bretaña había salido muy golpeada de la guerra, con un importante desequilibrio en el balance de pagos y con una abultada deuda externa en libras esterlinas,

4 *La Nación Argentina. Justa, libre y soberana*, Peuser, Buenos Aires, 1950, p. 108.



Acto por la nacionalización de los ferrocarriles encabezado por Miguel Miranda, 1° de marzo de 1948.

en 1946 sus autoridades ratificaron los convenios de Bretton Woods y, con ello, se comprometieron a restablecer en un plazo breve la convertibilidad de la libra con el dólar a la paridad acordada con el FMI. A cambio, Gran Bretaña obtendría préstamos de los Estados Unidos y Canadá que servirían como reaseguro financiero para abandonar exitosamente la inconvertibilidad.

En ese contexto, signado por el optimismo sobre la futura liberalización financiera británica, la delegación argentina logró el acuerdo formal para que las libras que obtendría del comercio con Gran Bretaña pudieran

canjearse por dólares estadounidenses a partir de la firma del tratado. En cuanto a los ferrocarriles, luego de fracasar las negociaciones para conformar una sociedad nacional de capitales mixtos para su explotación, se avanzó muy rápidamente por el camino de la adquisición definitiva. En febrero de 1947 se firmó un contrato de compraventa según el cual la Argentina pagaría 150 millones de libras por la nacionalización de los activos, y ese pago se efectuaría en más de un 85% con los fondos bloqueados en el Banco de Inglaterra. Así, considerado en su conjunto, el arreglo Eady-Miranda parecía tener sólo beneficios para la Argentina: ya no habría libras bloqueadas a futuro; y las libras bloqueadas en el pasado, que si bien estaban protegidas por una cláusula de garantía oro pagaban un interés misérrimo, servirían para recuperar lo que para Perón era un resorte esencial para el desenvolvimiento económico.

Pero todo se derrumbó. En julio de 1947 Gran Bretaña adoptó finalmente la convertibilidad y sin embargo no pudo sostenerla por más de cinco semanas debido a la violenta corrida desatada contra la libra. La Argentina denunció el convenio Eady-Miranda por incumplimiento de parte, puesto que el mismo estaba supeditado a la vigencia de la convertibilidad. Esto obligó, por lo tanto, a una nueva negociación que culminó en la firma del denominado Pacto Andes, en febrero de 1948. De acuerdo con el nuevo convenio, la Argentina terminó pagando los ferrocarriles con un crédito otorgado por el propio gobierno inglés a cuenta de los futuros excedentes comerciales. Para un gobierno como el argentino, temeroso de que tarde o temprano la libra esterlina terminara devaluándose, esa forma de pago era conveniente: después de la crisis de



Propaganda oficial sobre la nacionalización de los teléfonos.

la efímera con vertibilidad inglesa, los saldos corrientes del comercio con Inglaterra no tenían garantía oro, mientras las libras bloqueadas sí. En ese contexto, nada era más conveniente que pagar con la moneda vulnerable y quedarse con la moneda garantida.

El caso de los ferrocarriles fue el primero y el más importante, pero forma parte de un corpus de nacionalizaciones que, si bien no constituye una rareza en términos de la comparación internacional, ayuda a pintar el cuadro de época. A los ferrocarriles les siguieron los teléfonos —que pertenecían a la ITT—, las usinas eléctricas, las empresas de gas, los puertos con sus elevadores, las plantas de servicios sanitarios, los seguros, los silos de campaña. De esas nacionalizaciones surgieron nuevas empresas estatales que impulsaron la inversión pública. Así nació la Empresa Nacional de Energía, que en poco tiempo tuvo a su cargo la construcción de treinta y siete plantas hidroeléctricas; la de Yacimientos Carboníferos Fiscales, que inició la explotación de las minas de Río Turbio; la de Gas del Estado, que comenzó el tendido del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires. Se expropiaron, además, las empresas alemanas que fueron la base del grupo DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) al tiempo que se estatizaba el transporte urbano de pasajeros de la Capital Federal.

En el lenguaje de Perón, para 1949 “el sistema nervioso de la economía” ya estaba en manos del Estado. En ese mismo año, el nuevo texto constitucional consagró legalmente esa política al declarar al Estado dueño natural de los servicios públicos y de las fuentes de energía. El Primer Plan Quinquenal 1947-1951 complementó las nacionalizaciones con una guía sistematizadora de las inversiones públicas que incluyó la defensa exterior, un rubro que durante 1946 había explicado el 60% de los gastos de capital llevados a cabo por el sector público. Y sin embargo, era todavía posible preguntarse si, para los patrones dominantes en el mundo de posguerra, Perón era un estatista. Años más tarde, Antonio Cafiero iba a contestar que no:

“El estatismo o capitalismo de Estado le es esencial al socialismo y no al Justicialismo. Nuestro Justicialismo, es verdad, carga una buena dosis de estatismo. Pero tan sólo por imperativo de las contingencias económicas internacionales. No porque lo lleve en la sangre. Y, créame, si no tuviéramos que luchar contra el estatismo internacional y *defender* al país de la satelización de los imperialismos, echaríamos

por la borda nuestra carga de estatismo sin desmedro, antes bien con medro del Justicialismo.”⁵

En todo caso, sí se puede afirmar a la distancia que así como Perón aceleró la construcción de un Estado empresario, nunca construyó un Estado benefactor en sentido estricto. El núcleo de su política social fue de naturaleza macroeconómica: los salarios altos y el pleno empleo. Los gastos públicos en educación y salud se incrementaron, pero a un ritmo apenas mayor que el del PBI, y es recién a partir de 1950 cuando la suma de esos dos rubros iguala a las erogaciones militares. En cuanto a las transferencias para atender a los sectores sociales más postergados, un dictamen acerca de lo que ocurrió con ellas es difícil. Sabemos que recién experimentaron un aumento de importancia —aunque transitorio— entre 1949 y 1951, esto es, cuando los niveles de salarios y los volúmenes de empleo comenzaron a ceder como consecuencia de la crisis y por lo tanto creció la demanda colectiva por la aplicación de políticas compensatorias.

Sin embargo, algún rol difícil de cuantificar debe haber desempeñado la Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón. La fundación, administrada financieramente por Ramón Cereijo fue, sin dudas, una poderosa herramienta política del gobierno peronista, pero ese poder no era puramente publicitario: resultaba de la atención masiva y extendida que desde ella se prestaba a quienes no estaban integrados al circuito productivo formal. Financiada con donaciones empresarias obtenidas la mayoría de las veces con métodos cuasi compulsivos, la fundación construyó hogares de tránsito para los indigentes y los ancianos, distribuyó subsidios monetarios, edificó 21 hospitales policlínicos y 19 hogares-escuela en regiones abandonadas, repartió ropas, muebles, cocinas, máquinas de coser, proporcionó equipos a quienes querían instalar talleres independientes y útiles escolares a los chicos más necesitados. En paralelo a las instituciones gubernamentales, se desarrollaba una parte

⁵ Antonio F. Cafiero, *Cinco años después...*, edición del autor, Buenos Aires, 1961.

no desdeñable de la política social.

La transformación del Estado estaba en marcha, y era tan vertiginosa y desafiante como el conjunto de la política económica de esos años. Como consecuencia de esa transformación, el gasto público liderado por las erogaciones de capital y en particular por la política de nacionalizaciones aumentó aceleradamente. Durante el quinquenio previo a la guerra, 1935-1939, los gastos consolidados en relación con el PBI alcanzaron el 21%; durante el quinquenio de la guerra, 1940-1944, al 19,5%; durante el primer quinquenio de gobierno peronista, 1945- 1949, el 29,5%. Semejante avance en el gasto no tuvo una contrapartida equivalente en el desequilibrio fiscal. Eso fue así porque el gobierno de Perón concentró esfuerzos en cobrar impuestos y aumentar la presión tributaria: la tarea de Cereijo. Entre el quinquenio previo y el posterior a la guerra se triplicó la participación en el PBI de los gravámenes a los réditos, a los beneficios extraordinarios y a los beneficios eventuales; a pesar de que la sustitución de importaciones provocó una disminución en los recursos provenientes de la Aduana, los tributos indirectos en conjunto también crecieron. Sin embargo, lo que significó una verdadera revolución en la estructura impositiva fue la reforma previsional, dictada por Farrell en el mismo decreto por el que instauró el aguinaldo. Los aportes personales y patronales a las cajas fueron ganando año a año mayor relevancia y en 1948 ya representaban más del 4% del PBI. Como el sistema recién nacía, prácticamente no había jubilados que demandaran erogaciones, de modo que la reforma era para el gobierno maná del cielo. Años más tarde, criticando la gestión peronista, Raúl Prebisch escribió: “ (...) el presupuesto de la administración no ha actuado directamente como factor inflacionario, pues se acudió a la colocación de títulos en las cajas de jubilaciones, a fin de conseguir el equilibrio desde el punto de vista monetario. Esto no significa que este tipo de financiación deje de representar un serio problema, pues destinar tan cuantioso ahorro (..) a gastos fiscales que sólo en parte corresponden a capitalización (...) significa malograr este ahorro”. A principios del gobierno, ni Perón ni sus ejecutores de política económica estaban dispuestos a prestar atención a un desbalance que recién haría crisis un par de décadas más tarde.

ENTRE AYER Y MAÑANA (1949-1952)

¿Quién perdía lo que los sectores populares ganaban? Era una pregunta sencilla, y tenía una respuesta intuitiva que, hasta fines de 1948, resultó también certera: nadie. En la percepción colectiva, la Argentina había recuperado su riqueza de antaño, sólo que ahora estaba mejor distribuida. La economía se expandía a una velocidad similar a la de principios de siglo; los salarios reales crecían sin pausa en un contexto inédito de pleno empleo y de fortaleza institucional de los sindicatos; los beneficios empresarios también crecían, gracias al impresionante volumen de ventas y al crédito barato para financiar las inversiones y el capital de trabajo. Incluso el campo no tenía tantas razones para protestar y, de hecho, sus organizaciones gremiales se comportaban con bastante moderación: si bien el estatuto del peón y la ley de arrendamientos rurales habían sido iniciativas oficiales difíciles de digerir, si bien el IAPI se apropiaba de una buena parte de los extraordinarios precios internacionales de la producción agropecuaria, los ingresos que les quedaban a los hombres de campo eran suficientes para mejorar, entre 1945 y 1948, más de un 30% los términos del intercambio interior. Hubo durante esos años sustitución de cultivos en la pampa húmeda. Crecieron en importancia semillas nuevas como el girasol, el maní y la cebada; decrecieron cultivos tradicionales como el maíz, el trigo, el lino y la avena. Pero, en todo caso, no hubo una crisis rural. En palabras de Carlos Emery, ministro de Agricultura de Perón:

“(...) Al productor se le dio un precio retributivo por su producción. Ahora, si el gobierno en la venta ganó, no era en detrimento del productor porque si hubieran hecho esa venta a través de los exportadores habituales hubieran recibido menos. Ahora, naturalmente el productor no piensa que fue bien retribuido sino piensa que también podía haber tenido derecho a esa plusvalía que benefició al país.”⁶

6 Entrevista al Ing. Carlos Emery Archivo de Historia Oral, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1971, p.20.

Para el 9 de julio de 1947, cuando el presidente Perón proclamó en Tucumán la independencia económica intentando otorgarle una jerarquía igual a la de la independencia política, el clima de optimismo era tan intenso como durante los festejos del Centenario. Y lo siguió siendo hasta fines de 1948. Fue entonces cuando el Poder Ejecutivo impulsó y aprobó con los votos de una Convención Constituyente abrumadoramente adicta una reforma constitucional que, al modificar el artículo 77, permitió la reelección del presidente. Eso ha quedado grabado a fuego en la historia política. Sin embargo, la reforma, consagrada en marzo de 1949, fue más que eso: desde una perspectiva económica, significó escribir en las “Tablas de la ley” la doctrina que dio sustento a las profundas transformaciones del “período de asalto” peronista: el artículo 37 fijó los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y a la educación; el artículo 38 incorporó la “función social” como límite al libre usufructo de la propiedad privada; el artículo 40 determinó que las fuentes naturales de energía eran propiedad “imprescriptible e inalienable” del Estado y que los servicios públicos “pertenecen originalmente al Estado y no pueden ser enajenados ni concedidos para su explotación”.

Ironía de la historia: la doctrina fue escrita cuando los bríos económicos comenzaban a vacilar. Para que la expansión productiva y la justicia social se sostuvieran debían cumplirse dos condiciones: la perdurabilidad de los beneficiosos términos del intercambio exterior y la inflación bajo control. Los términos del intercambio favorables servían para financiar las importaciones de bienes de capital y de insumos necesarios para el crecimiento y, como había quedado claro durante los primeros años de gobierno peronista, para moderar el conflicto entre el campo y la ciudad; la inflación bajo control evitaba una carrera entre precios y salarios que inevitablemente terminaría perjudicando a los trabajadores. Desafortunadamente, desde 1949 y hasta principios de 1952 los términos del intercambio cayeron un 36%, hasta el mismo nivel que en 1935; en cuanto a la inflación, las cosas también empeorarían: el promedio simple del período 1949-1952 fue del 33%, significativamente más alto que el 10% de los países más importantes de América Latina, que el 9,5% de Australia y Canadá, que el 6% de una Europa que comenzaba su recuperación, que el 2,5% de los Estados Unidos.

A partir de 1949, la economía argentina ingresó en una zona de penumbra. La edad dorada había terminado. La economía ya no iba a crecer al 8% anual sino que permanecería estanca hasta entrado 1952. Pero esta nueva etapa ya no contaría con el liderazgo de Miguel Miranda y con la participación de otros hombres de la industria y el comercio como Orlando Maroglio o Rolando Lagomarsino. Un exceso de audacia y algunos errores de cálculo dejaron a Miranda a un costado del camino. En su lugar, un equipo más técnico, de formación universitaria y experiencia en la burocracia pública, tomaría la posta. Su figura más destacada, Alfredo Gómez Morales, un economista de apenas 40 años, ocuparía simultáneamente la cartera de Finanzas, la presidencia del Banco Central y la conducción del Consejo Económico Nacional. Corría el mes de enero de 1949 y los nuevos responsables de la gestión económica comenzaban a afrontar desafíos más complejos y menos heroicos que los de la etapa inaugural del gobierno: cómo adaptarse a un mundo que, lentamente, parecía alejarse del colapso y de la guerra; cómo contener la inflación sin afectar los salarios y el empleo.

En palabras de Gómez Morales, el propio Perón hacía la siguiente evaluación de la etapa en la cual Miranda había dirigido la política económica:

“(...)Perón: - Sí, ya sé que Miranda en algunas cosas chapuceaba bastante, pero, dígame (dirigiéndose a Gómez Morales), si yo lo hubiera llamado a Ud. en 1946 y le hubiera dicho que había que hacer esto, que había que nacionalizar el Banco Central, que había que nacionalizar los depósitos, etc., Ud., funcionario de carrera, ¿qué hubiera con testado?

Gómez Morales: —Probablemente que no se podía hacer.

Perón: —¡Ah!, eso me pasó con muchos, Miranda dijo que sí, que se podía hacer y ése es el mérito de Miranda. (...)

Entrevista al Dr. Alfredo Gómez Morales. Archivo de Historia Oral, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, junio de 1972, pp. 47-48.



Eva Perón con George Marshall en Río de Janeiro, 1947.

Señales del mundo, señales del cielo

Durante 1947 y principios de 1948, Miranda había “invertido las divisas” —ésas eran sus palabras— en bienes de capital, insumos críticos y repatriación de deuda. Lo hacía sin vacilaciones porque hasta poco antes de su renuncia tuvo la convicción de que precisamente divisas era lo que nunca le faltarían. En su percepción, la conflictividad de las relaciones internacionales derivaría en una nueva guerra y, con ello, en otra etapa de desabastecimiento y altos precios de los alimentos y las materias primas. Así pues, las divisas quemaban en las manos y había que desprenderse de ellas. Los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas lo acompañaban en esa visión. Al fin y al cabo, la crisis y el bloqueo de Berlín, ya a mediados de 1948, eran acontecimientos que confirmaban el pronósti-

co: pronto, y en cualquier latitud, el dinero se desvalorizaría y los bienes se valorizarían. Tan fuerte era la convicción de Miranda que durante 1948 se animó a una arriesgada apuesta especulativa: retuvo una parte de las cosechas suponiendo que la paciencia lo compensaría con mejores precios. Pero como a todo especulador, le podía ocurrir que un evento inesperado diera al traste con su juego. Ese evento irrumpió en la escena. Fue el Plan Marshall.

Es que las señales del mundo son muchas veces ambiguas, difíciles de desentrañar. Al mismo tiempo que se desarrollaba la crisis de Berlín, los Estados Unidos lanzaban el Plan Marshall. Si Berlín era el lado oscuro de la posguerra, aquel que prolongaba las turbulencias convirtiéndolas en una marca permanente del siglo, el Plan Marshall reflejaba la decisión norteamericana de reconstruir, bajo su control, una Europa próspera, capaz de producir y comerciar. Es que los Estados Unidos ya no podían sostener una situación económica internacional caracterizada por la ausencia de socios comerciales. Europa tenía que vender para comprar, y en particular para comprarle a los Estados Unidos. Y para vender tenía que producir. Como consecuencia política colateral, un Plan Marshall exitoso serviría también como dique de contención para las tentaciones expansionistas soviéticas.

En un comienzo, la idea del secretario de Estado George Marshall no parecía peligrosa para la Argentina ni contradecía la visión de Miranda acerca de la evolución futura de los precios agrícolas. Al menos como el embajador norteamericano se lo narró al propio Perón a fines de 1947, se trataba de lo siguiente: el gobierno de los Estados Unidos donaría —o vendería a precios muy bajos— equipamiento industrial y alimentos a los países europeos amigos. En el caso de los alimentos, que era el que interesaba a las autoridades argentinas, los norteamericanos comprarían saldos exportables a varios países pagando los precios de mercado para luego proceder a su distribución. Si alguien se hacía cargo del costo de la operación era el fisco de los Estados Unidos; para las naciones productoras, la iniciativa resultaba económicamente neutral y en todo caso era políticamente redituable, ya que significaba un gesto de colaboración para con los vencedores de la guerra.

Sin embargo, al tratarse en el Senado norteamericano, la iniciativa de

Marshall sufrió varias modificaciones, una de ellas muy dura para los terceros países. Cada gobierno le compraría los alimentos a sus propios productores y los donaría a las naciones europeas. Eso fue lo que hicieron los Estados Unidos por volúmenes muy cuantiosos, derrumbando los precios de mercado y haciendo fracasar la especulación de Miranda. Por otra parte, la Argentina no estaba en condiciones de actuar como los Estados Unidos. Mitigar el hambre de Europa significaba obtener menos divisas; obtener menos divisas significaba detener el proceso de industrialización y amenazar el pleno empleo. Así fue que el gobierno de Perón, después de algunas negociaciones que no significaron progreso alguno, quedó afuera del Plan Marshall. Formalmente, la Administración para la Cooperación Económica (ECA), que coordinaba la ayuda a Europa, se negó a incorporar a la Argentina a su cartera de clientes. En lugar de un acuerdo con los vencedores, volvieron a la memoria las tensas relaciones

de Perón con el departamento de Estado hacia el final del gobierno de Farrell. No hubo, pues, negocio económico; tampoco negocio político.

El canto del cisne para una visión del mundo que apostaba a la guerra ocurrió durante el invierno boreal de 1950-1951. La invasión de Corea del Norte a Corea del Sur había sucedido en junio, pero la señal de alarma sonó cuando a fines de año las tropas norteamericanas, que habían intervenido para darle un final expeditivo al conflicto, fueron rechazadas más allá del paralelo 38 por el Ejército de Corea del Norte y por los voluntarios chinos. El general



Pieza de Alberto Vacarezza sobre el agio.

Mac Arthur reclamó la invasión a China; el Estado Mayor comunicó a los comandantes de las fuerzas estadounidenses esparcidas por el mundo “que la situación existente en Corea aumentaba considerablemente la posibilidad de un conflicto general”. En la Argentina, mientras tanto, una escena conocida se repetía por última vez. Los militares y una parte del gobierno exigieron el uso masivo de las reservas para abastecer al país. Sin embargo, había en esta oportunidad dos diferencias: en primer lugar, las reservas internacionales venían descendiendo año tras año desde 1947 con la sola excepción de 1950; en segundo lugar, la conducción de la política económica ya no estaba en manos de Miranda sino de Gómez Morales, y eso significó un cambio. Gómez Morales, persuadido de que no habría una conflagración extendida y de que la recuperación europea era irreversible, se opuso a la renovada demanda por invertir las reservas. Su victoria no fue completa, las importaciones aumentaron durante 1951, pero la rápida estabilización del frente coreano y la posterior finalización de la guerra le dieron la razón.

Mientras tanto, las señales del cielo fueron, por esos años, más contundentes y más dañinas para el país que las señales del mundo. Además de la caída de los precios, fruto de la mutación en el escenario internacional, hubo una reducción de volúmenes en la producción y en las exportaciones agropecuarias. La fuerte sequía de la campaña 1949-1950 fue apenas un anuncio de la que con mayor rigor azotaría al campo durante 1951-1952. Las exportaciones totales en 1949 apenas pasaron el 70% del nivel del año anterior; y las de 1952 fueron casi un 25% menores a las de 1949. Durante 1952 la noticia cotidiana era la imposibilidad de sembrar, la muerte del ganado por falta de agua, los incendios espontáneos de campos. La escasez de granos fue tan intensa que el gobierno promovió la elaboración de pan mediante mezclas de mijo y centeno en sustitución del trigo. Aunque parezca un dato trivial, ello causó estupor en muchos argentinos, a quienes les parecía una aberración que en un país considerado el granero del mundo se acabara consumiendo, por casi dos años, un pan ajeno a su tradicional blancura. De todas maneras, Gómez Morales ha subrayado la equidad dentro de la calamidad: “Se comió pan negro, pero lo comieron todos, desde Anchorena hasta el hombre más humilde”.

El duro trance climático golpeó con violencia a la economía, pero no dejó de ser un factor coyuntural. El factor estructural, que venía de lejos,

era la evolución decepcionante del comercio exterior y en particular de las exportaciones. Si bien durante los tres primeros años de gobierno peronista el precio promedio de los productos que vendía la Argentina se había incrementado en un 200%, el volumen exportado en 1946 había sido menor que el de 1935, que a su vez había sido inferior al de los años más exitosos de la década del '20. La tendencia descendente de las exportaciones argentinas era en parte el resultado de la crisis del '30 y del consecuente colapso del comercio internacional. Pero para el nuevo elenco económico, resultaba insatisfactorio y paralizante concentrar toda la explicación en una variable que no podían dominar. Si bien ellos compartían con muchos otros economistas latinoamericanos una visión pesimista sobre el comportamiento futuro de las exportaciones de materias primas, algo había que hacer: el país se enfrentaba por primera vez a lo que más tarde se conocería como el ciclo del *stop and go*. Pero ahora estaba pasando, después de los momentos felices, por la amarga fase del *stop*.

¿Qué hacer?

Caídas de precios y sequías derivaron entonces en una drástica reducción de las divisas disponibles, y ello obligó a comprimir aún más las importaciones, ya bastante restringidas. El gobierno debió ser más selectivo en la asignación de divisas, y gradualmente fue reforzando —salvo en 1951, un oasis climático y un error de perspectiva sobre las consecuencias de Corea— el sistema de permisos de cambio que regulaba la obtención de bienes extranjeros. Pero esta política, obligada por las circunstancias, tuvo un costo: el país había llegado a un punto en que era imposible contraer las importaciones sin alterar la producción industrial, que obtenía del exterior muchos de sus insumos. Uno de los sectores más dinámicos durante los primeros años de la posguerra sufrió así con las restricciones adicionales a las importaciones. Los años 1949 y 1952 fueron dos de los tres únicos entre 1944 y 1958 en los que la producción industrial resultó menor que la del año anterior. Las importaciones para la industria y el propio nivel de actividad del sector manufacturero caían al compás de la disponibilidad de divisas, poniendo en evidencia el talón de Aquiles de un proceso de industrialización volcado hacia el mercado in-

terno que había comenzado unos veinte años antes pero que se había profundizado durante el peronismo.

Acentuar el proteccionismo era, para la renovada conducción económica, apenas un reflejo defensivo. La verdadera solución consistía en aumentar las exportaciones, recibir inversiones extranjeras, o una combinación de ambas cosas. Al finalizar los años '40, las inversiones extranjeras orientadas a países como la Argentina constituían un casillero vacío; si había por entonces un flujo masivo de capitales entre naciones, éste era el del Plan Marshall, y su destino era Europa. Gómez Morales apenas encontró un resquicio cuando para saldar una deuda con

acreedores de los Estados Unidos por operaciones comerciales obtuvo un préstamo del Eximbank por 100 millones de dólares que se desembolsaron durante 1951. De todas maneras, para un gobierno que, como repetía con frecuencia Perón, podía desenvolverse sanamente con recursos propios, sin recurrir “a la mendicidad” ni asociarse al FMI, ese préstamo fue tan necesario como desagradable. Faltaba todavía algún tiempo para que el mundo le abriera a Perón una ventana a la inversión y para que Perón abriera su mente a recibirla con beneplácito.

Había, pues, un único camino en ese momento de transición, entre el ayer de la guerra y el mañana de los “treinta años gloriosos” que viviría Occidente. Ese camino era el de alentar la oferta de bienes que pudiesen colocarse en el mundo para mitigar la escasez de divisas. Dos obstáculos dificultaban la tarea. Uno de ellos, la industria no estaba preparada para insertarse en el circuito del comercio internacional: su expansión



Propaganda oficial.

diversificada en un mercado relativamente pequeño le quitaba escala y le aumentaba costos; el otro obstáculo residía en que una herramienta de política económica le estaba vedada a la gestión de Gómez Morales: la devaluación. Por lo menos hasta que una victoria rotunda confirmara y reforzara el liderazgo político de Perón en los comicios de noviembre de 1951, nada debía reducir, por lo menos intencionadamente, los salarios reales. Es cierto que en septiembre de 1949 la depreciación de la libra esterlina en algo así como un 30% obligó a la Argentina, al igual que a casi cuarenta países, a reajustar sus tipos de cambio en una proporción equivalente. Pero ésa fue una medida inevitable, una movida en el tablero apenas para permanecer en el mismo lugar. No tuvo el objetivo de corregir, estructuralmente, las penurias del sector externo.

En ese escenario, el gobierno apostó al campo. Y lo hizo apelando a los mismos instrumentos que le habían servido para favorecer a la industria en los años anteriores. Un caso interesante fue el del IAPI. Las autoridades modificaron la carta orgánica del Banco Central durante 1949 y dejaron afuera del sistema financiero a la superinstitución creada por Miranda. Ya no se atenderían, desde ella, los requerimientos crediticios de la Fuerzas Armadas, de los ministerios, de muchas reparticiones públicas; ya no se utilizarían sus eventuales beneficios para expandir la capacidad prestable de los bancos. El IAPI se limitó desde entonces a su función primordial: la comercialización de las cosechas. Esa era una cuestión de prudencia y de pulcritud administrativa, virtudes que siempre ocuparon un lugar alto en el orden de valores de Gómez Morales y de sus compañeros de gabinete económico. Pero además, y lo más importante, junto al cambio en la arquitectura institucional ocurrió otro. A partir de 1949 el gobierno se adaptó a los nuevos términos del intercambio exterior, menos beneficiosos para el país, y comenzó a comprar las cosechas a los productos a precios más altos que los que percibía por su venta en los mercados internacionales: Gómez Morales no era un industrial, como Miranda. Quizá por eso le resultó fácil comprender que el mandato del momento era, como había dicho Emery, garantizar cotizaciones remunerativas al campo, aunque ahora ello implicara pérdidas para el IAPI.

Gómez Morales había aprendido una ley de hierro: se necesitaban más saldos exportables si se quería mantener el desarrollo industrial al que Perón aspiraba irrenunciablemente. Por eso, un segundo instrumento que se dibujó con relieve entre 1949 y 1952 fue el de la reasignación del crédito por parte del sistema financiero nacionalizado. Una rápida comparación estadística ilustra el impresionante viraje ocurrido: desde fines de 1948 hasta fines de 1951, el crédito a la industria se multiplicó poco más que por uno y medio, mientras que el crédito al campo estuvo cerca de cuadruplicarse. Una silenciosa transformación estaba ocurriendo en el sistema financiero para que la revolución industrialista con que soñaba Perón se sostuviera. El campo recibía un flujo masivo de préstamos a tasas subsidiadas con la esperanza de que, en sintonía con la política de precios remunerativos, se amortiguara el golpe que el mundo le estaba asestando a las exportaciones argentinas. Nadie pensaba en recuperar los lozanos años '20, pero sí, al menos, en dejar atrás el largo estancamiento de la producción agropecuaria.

Al IAPI pro agrario y a la política crediticia pro agraria debía sumarse una última herramienta si es que el objetivo era superar la parálisis de la "rueda maestra". Había que ofrecerle al campo los insumos y los bienes de capital necesarios para incrementar su productividad y por lo tanto su volumen de producción; había que tornar más fructíferas las tareas de labranza y de cosecha, y hasta la propia actividad ganadera. En este sentido, la política comercial sirvió a las intenciones del gobierno. Consistentemente con la reasignación del crédito, también los permisos previos a la importación se reasignaron a favor del sector agropecuario, principalmente para la adquisición de maquinarias agrícolas. A partir de 1949, las palabras de orden fueron "tecnificar las explotaciones rurales". Esas palabras atravesarían todo lo que restaba del gobierno de Perón y su influencia se prolongaría hasta los tiempos de Frondizi.

¿Fue exitosa la apuesta al campo?; ¿tenía sentido llevarla a cabo sin el instrumento de la depreciación monetaria? Es imposible responder a esas preguntas: la maldición de las repetidas sequías afectó tanto al agro —probablemente como nunca durante el siglo— que la política económica se convirtió en un factor secundario para explicar los avatares de la realidad. Gómez Morales no fue, hasta finales de 1952, un hombre de

buena fortuna. La economía permaneció frenada: las exportaciones hundidas en un nivel muy bajo, los salarios comenzaron a deteriorarse. Las meditadas iniciativas de la conducción económica para adaptar a la Argentina a un mundo que marchaba hacia la paz se encontraban con demasiados obstáculos. Y tampoco el otro gran desafío, la lucha para abatir la inflación, ofrecía por entonces resultados prometedores. Pero en este caso, hay que convenir que la estrategia gradual y minimalista que se autoimpuso el gobierno hasta el plan de estabilización de 1952 ejerció un papel preponderante.

En realidad, la inflación se hizo consciente como problema de gobierno ya a fines de 1948. Miguel Miranda era todavía el conductor de la gestión económica, pero su criatura, que había llevado a la mayoría de los argentinos a la convicción del progreso material indefinido, comenzaba a exhibir su lado oscuro y a devorar el capital político que Miranda había acumulado. Para sorpresa de muchos, su reacción ante el fenómeno inflacionario fue la de un monetarista convencido: intentó reducir el crédito total a razón de 1% mensual cuando él mismo lo había expandido un 55% anual durante 1946, un 92% durante 1947 y un 60% durante 1948. Considerando que la inflación se había instalado en un régimen de casi el 3% mensual, era seguro para cualquier observador informado que semejante cambio de política tenía un solo final posible: la contracción económica y el desempleo. Uno de esos observadores era Alfredo Gómez Morales; otro era Perón, que en los últimos días del año terminó de comprender que Miranda no tenía una fórmula para resolver el problema y llamó a Gómez Morales para sustituirlo como máximo responsable de la política económica.

Gómez Morales no se comportó como un monetarista. Conocía los estrechos límites políticos y económicos dentro de los cuales debía desempeñarse durante esa larga transición que terminaría con la reelección de Perón. Así como no podía recurrir a la devaluación para devolverle rentabilidad al campo, tampoco podía estabilizar la economía con instrumentos que deterioraran el nivel de vida popular. Esos límites definieron la estrategia antiinflacionaria de la conducción económica como una estrategia gradualista. Difícilmente se encuentren palabras más precisas que las del propio Gómez Morales para describir esa fase de su gestión:

“...las medidas tendían a frenar el proceso inflacionario, si no del todo, al menos a disminuir su aceleración...”. O bien: “... no paralizamos la actividad económica, frenamos la aceleración del proceso inflacionario, que de otra manera hubiera alcanzado magnitudes difíciles de prever...”. O, por fin: “...había una situación de arrastre; los salarios, por razones lógicas de tipo político, no acompañaron del todo a las iniciativas del equipo económico...”. Frenar la aceleración, apenas una tímida y secreta victoria de la política antiinflacionaria que sólo quienes participan del gobierno pueden valorar. Comprender las situaciones de arrastre, un peso muerto imposible de sobrellevar si se quiere estabilizar la economía. Por cierto, no había llegado todavía el tiempo de un plan antiinflacionario integral.

¿Qué hizo, pues, el gobierno para contener la inflación? En primer lugar, reducir el desequilibrio fiscal. A ello contribuyeron los nuevos impuestos sobre los salarios para financiar la seguridad social, los gravámenes sobre los ingresos de las personas y las corporaciones y, en menor medida, las cargas indirectas sobre el consumo. Había margen para incrementar la presión tributaria y Perón lo hizo a su manera: el trienio 1948-1950 fue el único de la historia argentina en que los impuestos directos explicaron dos tercios de los ingresos totales del Estado nacional. En cuanto al gasto público, la conducción económica le puso un freno a valores reales en los niveles de 1949: se suspendieron obras en marcha y se cancelaron definitivamente otras, al tiempo que, por primera vez desde el golpe militar de 1943, las Fuerzas Armadas tuvieron que ceder en sus pretensiones y contentarse con presupuestos sensiblemente más austeros. Entre 1950 y 1952, Perón podía sentirse al menos en un aspecto satisfecho. No era hombre al que le gustara el déficit fiscal, y el déficit fiscal cayó en esos años hasta niveles que podían despertar la envidia de aquellos críticos a su gestión que veían en el equilibrio de las cuentas públicas una virtud excluyente.

La disminución del déficit fiscal tuvo una consecuencia benéfica, buscada por Gómez Morales. Pudo “desacelerar” la expansión del crédito sin afectar mayormente la actividad privada considerada como un todo. Hubo una reasignación de la capacidad prestable a favor del campo, y ya hemos analizado las razones; hubo también una mayor selectividad y condicionalidad del crédito para desactivarlo como negocio especulativo

y para desalentar inversiones que no fueran rentables. Pero los préstamos totales del sistema financiero al sector privado apenas variaron entre los tiempos de Miranda y los primeros tiempos de Gómez Morales. Durante el trienio 1946-1948 crecieron al 39% anual; durante el trienio 1949-1951, al 31% anual. En cambio, los préstamos al sector oficial tuvieron trayectorias abismalmente diferentes si se comparan los dos períodos. Bajo la gestión de Miranda casi se multiplicaron por treinta; bajo la de Gómez Morales, crecieron un 40%. He ahí el secreto: el desequilibrio presupuestario cayó, y esto permitió recortar el crédito sin generar problemas de liquidez en una economía argentina que ya comenzaba a mostrar sus grietas.

¿Por qué, en una época signada por la austeridad pública y la contención del crédito agregado, la inflación no cedió?; ¿por qué se mantuvo hasta 1952 por encima del 30%? Una respuesta posible es que el crédito total debió haber caído más. Se esgrime como prueba de la escasa fortaleza de las autoridades económicas en la lucha contra la inflación que durante 1951 se eliminara el último vestigio de convertibilidad, al anularse una cláusula que obligaba al Banco Central a respaldar con reservas internacionales por lo menos un 25% de la base monetaria. Esa no era la respuesta de Gómez Morales, y no parece ser la respuesta correcta. Si la cláusula de convertibilidad se anuló, ello sucedió porque Perón y las Fuerzas Armadas estaban con vencidos de que en lo más conflictivo de la Guerra de Corea había que utilizar las reservas para abastecer al país, y ésa era una razón de Estado a la que la conducción económica no podía oponerse. En todo caso había una respuesta más profunda para explicar la resistencia de la inflación: los precios subían porque los salarios subían, y los salarios subían porque los precios subían. La Argentina vivía ya en un régimen inflacionario, y nadie quería perder las posiciones ganadas. Sin embargo, a medida que los términos del intercambio se deterioraban, la ilusión de la riqueza nacional se volvía crecientemente insostenible. Alguien tenía que cortar ese nudo.

“Para que cada argentino sepa lo que debe hacer”
**PERON ANUNCIA EL PLAN ECONOMICO DE 1952 Y LOS
PRECIOS DE LA COSECHA
ECONOMÍA FAMILIAR**

«Consumir menos:

La regla debe ser ahorrar, no derrochar

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

No derrochar alimentos que llenan los cajones de basuras. No abusar en la compra de vestuario.

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

Desechar prejuicios y concurrir a ferias y proveedurías en vez de hacerse traer las mercaderías a domicilio, a mayor precio.

No ser ‘rastacueros’ y pagar lo que le pidan, sino vigilar que no le roben denunciando en cada caso al comerciante inescrupuloso.

Evitar gastos superfluos, aun cuando fueran a plazos.

Limitar la concurrencia al hipódromo, los cabarets y salas de juego a lo que permitan los medios, después de haber satisfecho las necesidades esenciales.»

Juan D. Perón, *Perón anuncia el Plan Económico de 1952 y los precios de la cosecha*, Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires. 18 de febrero de 1952, pp. 26-27.

A LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO (1952-1955)

La inflación derrotada

El 18 de febrero de 1952, luego de haber ganado en forma aplastante las elecciones de noviembre anterior, Perón anunció a los argentinos el “Plan de Emergencia”, un programa de estabilización que durante más de tres años había venido postergando y que durante meses había venido discutiendo en secreto con el equipo económico comandado por Gómez Morales.

Ese equipo iba a experimentar cambios cuando en junio diera comienzo formal la segunda presidencia: Gómez Morales pasaría del Ministerio

de Finanzas al de Asuntos Económicos, recién creado; Miguel Revestido ocuparía la plaza que dejaba vacante Gómez Morales; Rafael Amundarain reemplazaría a José Constantino Barro en la cartera de Industria y Comercio; Antonio Cafiero se haría cargo de un nuevo ministerio que reflejaba algunos de los actuales intereses del gobierno: el de Comercio Exterior; Pedro Bonanni reemplazaría a Ramón Cereijo en Hacienda, quien junto al entonces ocupante de la ya desaparecida cartera de Economía, Roberto Ares, abandonarían el gabinete. Iba a ser un cambio parcial de guardia, pero no de las inquietudes que guiaban al equipo económico. Ya casi nadie creía que la inflación era un instrumento beneficioso para redistribuir ingresos. Los precios se estaban moviendo más rápido que los salarios. Había que abatir la inflación.

¿Cómo hacerlo?; ¿qué había que modificar en la política económica para alcanzar un éxito que se venía negando desde 1949? En un aspecto, no había que cambiar nada. El Plan de Emergencia tuvo una dimensión fiscal que fue la continuidad y la profundización de lo que se venía haciendo. La austeridad en el gasto público se constituyó en una consigna de cumplimiento generalizado. El peso del ajuste ya no recayó sólo sobre las Fuerzas Armadas y algunas obras públicas. Los gastos de capital del Estado, que habían constituido uno de los pilares del modelo de desarrollo peronista y que a precios constantes se habían multiplicado por tres y medio entre el quinquenio preperonista 1940-1944 y el quinquenio de la euforia económica 1945-1949, cayeron un 30% durante el quinquenio de reestructuración 1950-1954. Esa fue la clave explicativa de la política de equilibrio presupuestario. Los gastos corrientes, en cambio, no dejaron de aumentar. Si bien las erogaciones administrativas, la incorporación de personal, los salarios de los agentes públicos, la salud, la educación y hasta el gasto social destinado a paliar las penurias de los más necesitados sufrieron los rigores de la emergencia, hubo dos factores que presionaron inconteniblemente al alza. Uno de ellos, los subsidios al campo a través del IAPI y a los ferrocarriles crecientemente deficitarios; el otro, los pagos que lentamente comenzaban a aparecer en el nuevo sistema previsional.

Así fue que el total de los gastos públicos en relación con el PBI pudo reducirse, aunque levemente, a partir de 1952. Nunca en lo que iba del

siglo se había vivido una expansión tan acelerada de las funciones del Estado y de sus erogaciones. Detener ese tren en marcha no podía ser una tarea fácil. A Perón le gustaba decir por esos días —y lo hizo con alguna frecuencia en mensajes radiofónicos que apuntaban a explicar de manera simple el sentido del Plan de Emergencia— que ya no convidaba café importado sino mate cocido a los embajadores. Destacaba de ese modo, ante una sociedad que se había visto obligada a cambiar su pan, el esfuerzo en el ámbito de lo público que se estaba llevando a cabo para estabilizar la economía. Pero si el desequilibrio fiscal fue durante los primeros años '50 de los más bajos de la historia argentina, ello ocurrió también porque se mantuvo la tendencia a incrementar la presión tributaria. En este único aspecto, la sustitución de Miranda por Gómez Morales no fue una frontera entre dos políticas económicas disímiles. Durante 1940-1944 la presión tributaria fue del 15,7%; durante 1945-1949 aumentó a 21,2%; final mente, durante 1950-1954 llegó a 25,6%. Los impuestos directos —aportes a las cajas previsionales, gravámenes a los réditos, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales— seguían desempeñando un papel central en esa dinámica vertiginosa.

No hubo, entonces, a partir del Plan de Emergencia, un cambio de rumbo en la estrategia fiscal del gobierno de Perón. La verdadera innovación en materia de política antiinflacionaria, aquella que sorprendió a los argentinos en el discurso de Perón del 18 de febrero y se convirtió en la llave para acceder a la estabilización, fue el ataque a la puja distributiva, el intento de quebrarle el espinazo al régimen inflacionario que se había instalado en el país. Perón anunció ese día que los salarios, los precios y las tarifas públicas quedarían congelados por dos años, y anticipaba ya que una vez que se reabrieran las negociaciones colectivas que incluían la discusión salarial, ésta debería guiarse por la evolución de la productividad. Quince días después del lanzamiento del plan, Perón decía: “El lema argentino de la hora ha de ser producir, producir, producir (..) El pueblo es el encargado de producir. El justicialismo sólo puede asegurar una justicia distributiva en relación con el esfuerzo y la producción”. Esas palabras condensaban una transformación profunda, el golpe de audacia que dejaba atrás la primera política económica peronista: así como no iba a haber una devaluación que redujera los salarios reales, tampoco se iba a avanzar más de lo que se lo había hecho por el camino de la redistribución

progresiva del ingreso; las remuneraciones de los trabajadores ya no aumentarían porque ahora eso implicaba un juego de suma cero en el que algún otro sector tenía que perder. A partir de entonces el juego quedaba cancelado. Si la austeridad y el equilibrio fiscal se habían convertido en un mandato para el Estado, la productividad se colocaba en el centro del funcionamiento de los mercados. O, por lo menos, ésas eran las nuevas aspiraciones de Perón para el gobierno de la economía.

Ejercicio de una férrea disciplina fiscal y corte drástico con el régimen inflacionario que venía del pasado fue una original combinación que se repetiría varias veces a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, casi siempre con un éxito transitorio. Durante 1952, todavía, el incremento de los precios fue de casi el 39%, una cifra que atestiguaba sobre la difícil situación que había estado viviendo la economía argentina: desde las huelgas recurrentes hasta los síntomas de repudio al dinero como depósito de valor, todo indicaba la fragilidad de lo que se había conseguido hasta entonces. Pero el Plan de Emergencia consiguió modificar ese oscuro cuadro más rápidamente que lo que cualquiera hubiera imaginado. La inflación de 1953 fue del 4%; la de 1954, del 3,8%. Durante ese año, la inflación de Brasil fue del 18%; la de Chile, del 73%; la de Colombia, del 9%; la de México, del 5%; la de Holanda, del 4% la del Reino Uni-



Propaganda oficial fomentando el incremento de la producción

do, del 2%. Desde aquel 1952 de la alta inflación, de la sequía, del "agio y la especulación" y de la muerte de Evita, la Argentina de Perón parecía reencontrarse con las buenas nuevas. El ministro Gómez Morales podía sentirse satisfecho; y podía afirmar también que, por fin, la fortuna no le resultaba esquiva.

Hambre de ahorro, hambre de divisas

La estabilización era la urgencia que enfrentaba Perón a principios de 1952. Pero la crisis económica argentina no residía sólo en una inflación difícil de dominar. Hacía más de tres años que el país estaba prácticamente estancado y, poco a poco, para un gobierno que había hecho de la incorporación social su máxima prioridad, la reactivación también se transformaba en una urgencia. Las propuestas de las autoridades económicas para salir de la recesión no eran simples: respondían a un diagnóstico en el que los factores estructurales ejercían un papel principal como limitantes del crecimiento. En primer lugar, el ahorro de los argentinos debía aumentar para financiar más inversiones públicas y privadas. Pero si no se quería deprimir el consumo y la demanda efectiva, no había que pedirle todo al ahorro interno. Eso abrió paso a una visión más permeable hacia la inversión extranjera. El gobierno venía a descubrir que su nacionalismo inicial podía entrar en conflicto con la defensa del nivel de vida popular, y que a la hora de elegir lo iba a hacer por lo segundo. A diferencia de otras experiencias nacionales, en las que el sacrificio del consumo estaba financiando la acumulación de capital, Perón comenzó a abandonar sus antiguos recelos y a aceptar que un poco de ahorro externo serviría para amortiguar ese sacrificio.

Además de la insuficiencia de ahorro, había otro obstáculo al crecimiento que el gobierno tenía que remover y cuyas consecuencias los argentinos venían padeciendo: la escasez de divisas. Podía aumentarse el ahorro interno, pero si con ese ahorro no se podía acceder a las divisas necesarias para adquirir bienes de capital en el resto del mundo, el sendero de expansión económica quedaba clausurado. En este aspecto, la gestión del ministro Gómez Morales se había concentrado, desde 1949, en mejorar la situación del sector agropecuario para expandir las exportaciones. Y así lo seguiría haciendo a partir del Plan de Emergencia. Estaba claro, sin embargo, que para los hombres que conformaban el equipo económico con ello no alcanzaba. Por eso apostaron, también, a un se-

gundo rol benéfico de la inversión extranjera: ya no sólo el de reducir las presiones sobre el consumo, sino además el de aportar divisas para aliviar la restricción externa. Las idas y vueltas de esa apuesta, la convicción o la vacilación con que se la encaró, constituyeron el signo distintivo de la política económica hasta el mismo derrocamiento de Perón.

Hubo una primera conexión virtuosa entre el combate contra la inflación y el combate por el crecimiento, entre “estabilización y desarrollo”, como lo frasearía Arturo Frondizi pocos años más tarde. El Plan de Emergencia de febrero del '52 sirvió para aumentar el ahorro por dos canales distintos. Por un lado, el Estado incrementó su superávit corriente, y de ese modo pudo financiar sus propias y menguadas inversiones —previstas en el Segundo Plan Quinquenal— sin un endeudamiento importante. Por otro lado, la estabilidad de precios estimuló la frugalidad privada, ya que las familias que podían hacerlo no se sentían urgidas a comprar bienes de consumo durable antes de que subieran de precio, como suele ocurrir en un proceso inflacionario. Ese fue uno de los fundamentos que explica el éxito de las campañas publicitarias a favor del ahorro que desplegaba en lugares de trabajo y en escuelas la Caja Nacional de Ahorro Postal. Durante 1954, la Caja anotó una cifra sin precedentes en sus libros: los depósitos alcanzaron al 22% de los depósitos totales del sistema financiero, cuando al comenzar el gobierno de Perón, en 1946, no llegaban al 10%; además, el acumulado de ese año fue superior al de la suma de los primeros treinta y tres años de vida de la institución.

En el contexto de una recuperación económica que se hizo visible a partir de 1953 y se extendió más allá de la caída de Perón, hasta 1958, el ahorro interno en efecto se incrementó. Había descendido a un mínimo del 12% del PBI durante 1949, pero en el trienio 1953-1955, posterior a la estabilización, el promedio fue de casi el 17%. Un objetivo crucial de la política de Gómez Morales quedaba así alcanzado. El otro era la generación de divisas, pero no concebida como un hecho efímero que dependiera del buen clima o de los buenos precios. La dura lección de los años anteriores había sido que el buen clima se convierte en malo y los altos precios en bajos con demasiada facilidad, de modo que lo que hacía falta era un cambio estructural profundo en el comportamiento de la economía, un cambio que resolviera definitivamente las dificultades del sector exter-

no. La convicción de Gómez Morales y del resto de los ministros del área económica era que para lograr esa corrección irreversible había que poner en juego una compleja batería de instrumentos. Y así se hizo desde el lanzamiento del Plan de Emergencia.

Por lo pronto, se mantuvo y se profundizó la política de promoción de exportaciones y la vuelta al campo, inaugurada en 1949. Es cierto que la ofensiva del flamante ministro de Comercio Exterior, Antonio Cafiero, a favor de la devaluación, fue rechazada por Gómez Morales y, a partir de su influencia, por el propio Perón. Sin embargo, que se descartara la depreciación generalizada del

peso no fue obstáculo para que se practicaran concesiones cambiarias sectoriales. Se incorporó un sistema inédito para proporcionar a algunos exportadores—en particular a aquellos que cubrían las necesidades del mercado interno— un tipo de cambio más satisfactorio y más rentable para vender al exterior. El mecanismo fue tan simple como lo que sigue: se combinaban las cotizaciones de los mercados básico, preferencial y libre en porcentajes que variaban según el producto. Naturalmente, las presiones particulares no dieron respiro a las autoridades. Cada sector, cada empresa, re clamaba su propio tipo de cambio. Pero, al fin y al cabo, parecía entonces no haber otro camino para incentivar exportacio-



El economista Alfredo Gómez Morales

nes sin reducir en exceso los salarios reales y sin encarecer los insumos y los bienes de capital necesarios para avanzar en la industrialización.

El trato al agro complementaba esa política. La preferencia crediticia con que el sector se había beneficiado desde el desplazamiento de Miranda se atenuó, pero nunca la Argentina retornó al escenario de los primeros tres años de la presidencia de Perón, durante los cuales el sistema financiero nacionalizado estuvo al servicio de la industria. El IAPI siguió subsidiando los productos agropecuarios. También se llevaron adelante acciones para aumentar la productividad y bajar los costos de producción: el Estado invirtió significativamente, como un anticipo de lo que luego sería el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en tecnologías de producción y en sanidad animal y vegetal; se amplió, en el contexto del Segundo Plan Quinquenal, la capacidad de almacenaje de granos; se siguió adelante con el programa de mecanización agraria, ahora con la ayuda de inversiones extranjeras que expandieron la oferta de tractores, cosechadoras y trilladoras. Ciertamente, la situación internacional no ayudaba: los precios agrícolas fueron, durante 1954 y 1955, los más bajos de la década peronista. Pero el gobierno no ahorró esfuerzos en su lucha contra las circunstancias adversas.

No fue, sin embargo, a través de la promoción de nuevas exportaciones y de la ayuda al campo como el gobierno creía que iba a saciar su hambre de divisas. Hacía falta algo más, y lo que faltaba era más importante. El alivio definitivo a las dificultades del balance de pagos vendría de la mano de un gran paso adelante en el proceso de industrialización. El Plan de Emergencia abría una oportunidad. Con estabilidad y más ahorro se generaban las condiciones para capitalizar al país sustituyendo importaciones en sectores básicos: materias primas, siderurgia, petroquímica, bienes de capital, energía, material de transporte. La empresa que se proponía el gobierno era hartamente ambiciosa y a la hora del balance se descubriría que los resultados habían sido insuficientes. Pero el esfuerzo concentrado durante los últimos años de la década peronista no fue de poca monta, ni por el viraje político que implicó ni por los recursos económicos puestos en juego. La inversión, que había llegado al 14% del PBI en la segunda mitad de los '40, alcanzó al 17% durante la primera mitad de los '50. Dentro de los severos límites impuestos por la nueva política

de disciplina fiscal, el Estado jugó un rol importante en ese esfuerzo, y su herramienta fue el Segundo Plan Quinquenal. Además, facilitado su ingreso por los cambios que estaban ocurriendo en el escenario mundial y en la concepción de los gobernantes, un nuevo actor entró en escena: las empresas extranjeras.

Un nuevo plan, una nueva economía

Fábricas, escuelas, empresas estatales, organismos públicos, ciudades y pueblos de campaña se constituyeron en los múltiples blancos de una masiva propaganda oficial orientada a promocionar el nuevo plan quinquenal. No era un capricho. Aplicado a partir de 1953, el plan fue una pieza indispensable de las reformas de carácter estructural que acompañaron al proyecto estabilizador de 1952. En uno de los múltiples documentos oficiales que explicaban el plan, se reconocía sencillamente que: “el Primer Plan Quinquenal consolidó en el país la industria liviana y corresponde a este segundo plan arraigar la industria pesada”. Esa visión secuencial mostraba las cosas más simples de lo que en realidad eran. El cambio de prioridades no obedecía al hecho de que una etapa del desarrollo argentino estaba concluida y se pasaba entonces a otra. Se trataba, más bien, de una reestructuración de acuerdo con la cual el consumo popular ya no diseñaría espontáneamente el patrón productivo, ni la producción se llevaría a cabo exclusivamente para satisfacer las demandas inmediatas del consumo popular. Había que garantizar que el crecimiento no fuera efímero, como lo había sido entre 1946 y 1948, y eso requería un importante cambio de políticas. A poco tiempo del abrupto final del gobierno, en 1955, Gómez Morales reconocía que:

“Nosotros mismos hicimos la autocrítica del Primer Plan Quinquenal de gobierno y podemos afirmar, sin que nadie pueda seriamente desmentirnos, que en el Segundo Plan Quinquenal, que abarcaba el período 1952-1957, las inversiones previstas y el desarrollo de las distintas actividades fueron también reajustadas de modo que quedaba asegurada una evolución armónica de los distintos sectores que componen la economía nacional.”⁷

⁷ Alfredo Gómez Morales. *La política económica del Segundo Plan Quinquenal*, edición del autor, Buenos Aires, 1956.

Esta evolución armónica tenía que ver con las nuevas prioridades de inversión que contemplaba el plan. Un objetivo explícito era el de “solventar las necesidades básicas del país”, en parte a través de la acumulación de capital que podía realizar el Estado. Así es como la distribución de la inversión pública entre 1952 y 1955 fue muy distinta de la del quinquenio anterior. Aumentaron los porcentajes correspondientes a transportes (de 27,4% a 29% del total), energía y comunicaciones (de 16,7% a 24,4%) y siderurgia (de 0,5% a 2,1%). Como contrapartida, descendieron las inversiones en defensa (de 23,5% a 9,7%) y las de carácter social (las erogaciones de capital en salud cayeron de 18,3% a 12,5%). El énfasis puesto en el equipamiento militar y en la construcción de hospitales y escuelas durante los primeros años del peronismo ahora dejaba paso a una nueva prioridad: poner en orden las bases productivas de la nación. En la perspectiva de quienes definían el rumbo económico, la urgencia era avanzar hacia un estadio superior del desarrollo, y ello implicaba la instalación de la industria pesada en la Argentina.

Sin embargo, entre las intenciones del gobierno y su capacidad de convertirlas en realidades había una brecha. Es que el plan de emergencia de 1952 era a la vez una oportunidad y un límite. La austeridad fiscal reclamaba un recorte de la inversión pública, y por más que el Estado reasignara sus recursos, las penurias se hacían sentir. Tomando cifras en valores constantes, la inversión pública total disminuyó en alrededor del 35% entre 1948 y 1955. Hay ejemplos palpables del impacto: el gran proyecto de industria pesada del Segundo Plan Quinquenal, la planta siderúrgica SOMISA, sufrió postergación tras postergación. Ya en 1947 el Congreso Nacional había aprobado la ley Savio, con el objetivo de ponerla en marcha en 1951. Pero mientras el peronismo gozó de sus mejores años no se dedicaron demasiadas energías a ejecutar la obra. A partir de 1952, las demoras obedecieron a las restricciones financieras del Estado nacional. Hubo, entre otros avatares, un pedido del directorio de la empresa para aumentar su capital que tardó dos años en obtener la aprobación pública. Recién en 1955 pudo incorporarse el alto horno, luego de un segundo crédito que el Eximbank otorgó al gobierno argentino.

El déficit de inversión pública no golpeó sólo el objetivo de forjar una industria pesada nacional y estatal. En otros sectores, sobre todo en los

servicios públicos afectados en sus cuentas de resultado por el congelamiento tarifario, las consecuencias fueron más agudas y más visibles. Una manifestación conocida fueron los cortes de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires, que consumía el 70% del total del país. Los esfuerzos del gobierno, que incluyeron la puesta en marcha de varias centrales hidroeléctricas, no alcanzaron para satisfacer la creciente demanda derivada de la expansión industrial. Algo parecido ocurrió con los ferrocarriles y con el sistema de transporte en general. Pero el caso más discutido y más polémico, el que terminaría constituyéndose en el centro del mayor debate de política económica desde mediados de los '50 hasta principios de los '60 fue el del petróleo. La producción pasó de 3,3 millones de toneladas en 1946 a casi 5 millones en 1955. A YPF correspondieron, respectivamente, un 68% y un 85% de esa producción. Nada de eso alcanzó para abastecer la demanda nacional, lo que se reflejó en la creciente participación del petróleo y sus derivados en las importaciones. Durante el quinquenio inmediatamente anterior al estallido de la Segunda Guerra, el petróleo representaba menos del 10% de las importaciones totales; durante el primer quinquenio de los '50, casi el 20%. Cada vez eran más las voces, en el oficialismo y en la oposición, que denunciaban la insuficiencia de la producción petrolera como el principal factor explicativo de la vulnerabilidad exterior argentina.

En el Segundo Plan Quinquenal se reflejaron, pues, los conflictos económicos que marcaron los últimos años de gobierno peronista: la política de corto plazo se concentraba en la defensa de la estabilidad de precios, pero ello requería limitar las inversiones públicas, necesarias a su vez para profundizar la industrialización y atenuar el drenaje de divisas. Un corolario se tornaba evidente: el Estado por sí solo no podía solucionar los problemas que aquejaban a la economía argentina. Si se quería impulsar la acumulación de capital había que recurrir a las empresas privadas; si además se quería que el proceso de inversión no consumiera divisas, había que recurrir en particular a las empresas extranjeras. Estas eran, por otra parte, las únicas que podían hacer frente a los volúmenes de inversión requeridos en la nueva etapa de sustitución de importaciones. Así es como pensaban las autoridades económicas poco después de haber puesto en marcha el Plan de Emergencia.

¿Vivir con lo nuestro?

En abril de 1953, una semana antes de la visita de Milton Eisenhower a la Argentina, Perón presentó al Congreso un proyecto de ley de inversiones extranjeras, cuyo objetivo era alentar la presencia de capitales internacionales en la industria y la minería. Si se examinaban experiencias de otros países, el proyecto no podía resultar sorprendente: Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Turquía, Japón y Egipto acababan de revisar o estaban revisando su actitud hostil hacia la presencia de empresas extranjeras en sus propios espacios económicos. Es que la oferta estaba creando su propia demanda. Para 1953, el mundo estaba casi completamente normalizado, el comercio internacional se revitalizaba y había indicios de que firmas poderosas con sede en las grandes potencias buscaban saltar por encima de las barreras proteccionistas de las naciones subdesarrolladas y ganar sus mercados de consumo. Si bien el escepticismo sobre los beneficios del comercio seguiría siendo por algún tiempo la visión predominante fuera de los Estados Unidos y Europa, asomaba cierto optimismo, no exento de polémicas, sobre el papel de la inversión extranjera para apurar el desarrollo.

El proyecto de Perón provocó un duro debate en la Cámara de Diputados, sobre todo porque la oposición sospechaba, razonablemente, que la aprobación de la ley abriría el camino a concesiones del gobierno a compañías petroleras extranjeras. Esa era, todavía, la intocable vaca sagrada. De todas maneras la ley fue sancionada en agosto de 1953. Su letra y su espíritu apuntaban a un trato igualitario entre compañías nacionales y compañías extranjeras. El decreto reglamentario autorizaba la transferencia de utilidades al exterior hasta un máximo del 8% anual libre de impuestos una vez transcurridos dos años de operaciones y la repatriación de capitales en cuotas del 10% al 20% anual una vez transcurridos diez años de operaciones. El último artículo de la ley dejaba una puerta abierta a beneficios extraordinarios: el gobierno podía eximir total o parcialmente de derechos de aduana a los bienes físicos que las empresas

extranjeras ingresasen al país; podía también declarar de “interés nacional” algunas actividades, y de ese modo aumentar los derechos de aduana a los bienes importados que compitieran con ellas. Se trataba, claramente, de una ley que intentaba convertirse en un punto de inflexión, de una señal de que el nacionalismo inicial estaba quedando atrás. Era también un instrumento que debía contribuir a mejorar la siempre difícil situación de divisas que enfrentaba el país. Así lo consignaba el propio Banco Central en su memoria anual de 1953:

«(...) Además debe tenerse en cuenta que los capitales extranjeros tienen un destino determinado por la ley arriba citada, pues únicamente podrán incorporarse al país si vienen para cumplir objetivos industriales o mineros, y siempre que tiendan a economizar o crear divisas, para que no se transformen en un factor ulterior de desequilibrio del balance de pagos. En otros términos, las divisas que podrán introducirse al país, a raíz de esta legislación, deberán propender a crear nuevas fuentes de producción. que sustituyan a aquellos bienes que hasta ahora se importaban del exterior, o que permitan el estímulo de nuevas producciones, creadoras de saldos exportables y, por consiguiente, de nuevos ingresos de divisas. De este modo, el cumplimiento de los servicios financieros establecido especialmente en la Ley, podrá satisfacerse con el propio producido de estas inversiones.»⁸

Entre la puesta en marcha de la ley de inversiones extranjeras y el derrocamiento de Perón transcurrieron dos años de luces y sombras para el proyecto de cambio que encarnaba Gómez Morales del gobierno eran la mecanización agrícola y la producción local de insumos que hasta entonces se importaban. En relación con lo primero, la producción en territorio nacional de tractores por parte de empresas extranjeras fue un

⁸ Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual—Decimonoveno ejercicio, 1953—*, Buenos Aires. 1954.

primer avance. El Poder Ejecutivo aprobó la instalación de cuatro fábricas (Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag) con el compromiso de éstas de llegar a producir 13.200 unidades al año (en 1946, las existencias de tractores del país ascendían a sólo 10.000). El acuerdo con el gobierno incluía una cláusula según la cual la fabricación de tractores debería tener un componente de partes importadas que cayera con el tiempo. Así, se suponía que se partiría de un 80 o 90% de componentes importados para llegar a un 5% en el curso de cuatro años a partir de 1953. Aunque no tan relacionada con el ahorro de divisas, la instalación de la automotriz IKA (Industrias Kaiser Argentina) en Córdoba, ya sobre el final del gobierno peronista, fue otro indicio significativo de la nueva actitud hacia el capital extranjero.

Pero lo más innovador en materia de inversiones externas se dio en el ámbito de la política petrolera. En realidad, ya en 1946 se había considerado la posibilidad de una asociación entre YPF y la Compañía Standard Oil, que pronto sucumbió ante el encendido nacionalismo del primer peronismo. Pero, algo paradójicamente, esta postura autárquica chocaba con el objetivo de abastecerse internamente de petróleo, ya que YPF no tenía capacidad para explotar todos los yacimientos disponibles. La distancia entre la infraestructura necesaria para aprovechar al máximo las existencias de petróleo en suelo argentino y las modestas posibilidades de extracción de YPF se amplió con el descubrimiento de los yacimientos de Campo Durán y Madrejones en 1951. Una primera oferta de colaboración fue la de la compañía norteamericana Atlas, en 1954, pero el gobierno no la consideró satisfactoria.

Los acercamientos entre los empresarios petroleros norteamericanos y el gobierno de Perón no acabaron allí. En abril de 1955, un funcionario del gobierno argentino firmó con la California Argentina de Petróleo (empresa creada *ad hoc* por su propietaria estadounidense, la Standard Oil de California, que en el debate público se llamó “la California”, a secas) un contrato de explotación petrolera cuya aprobación final quedaba en manos del Parlamento argentino. Esto último respondía a un pedido de los norteamericanos, ya que la ratificación por ley daría al contrato una protección jurídica que de otro modo era débil en un país cuya Constitución

consideraba los yacimientos petrolíferos “propiedad inalienable del Estado”.

Las magnitudes involucradas en el acuerdo justificaban tales recaudos. El convenio concedía a la California Argentina de Petróleo los derechos para explotar, por un término de cuarenta años, 50.000 kilómetros cuadrados de tierra santacruceña, más de la quinta parte de la superficie de la provincia. En ese territorio, la empresa podría construir y usar con exclusividad caminos, embarcaderos y aeropuertos durante la vigencia del contrato. Es sorprendente que un gobierno que había volcado tantas energías en proclamar la independencia económica y atacar al imperialismo firmara estas cláusulas. Pero eso no es sino una evidencia nítida de que el problema de abastecimiento de combustibles, lo mismo que el de otros insumos, era un callejón que no tenía otras salidas. Una vez más, Perón mostraba que no era precisamente un dogmático a la hora de enfrentarse con problemas concretos, y respondía a los desafíos de cada coyuntura histórica con los instrumentos que consideraba más aptos. Todas las defensas oficiales del proyecto petrolero invocaban el sentido común y la razón práctica. Así se reflejaba en las palabras del propio Perón, que en una reunión con sindicalistas señalaba que el petróleo extraído por la California sería comprado por YPF:

«(...)Y bueno, si trabajan para YPF no perdemos absolutamente nada, porque hasta les pagamos con el mismo petróleo que sacan. En buena hora, entonces, que vengan para que nos den todo el petróleo que necesitamos. Antes no venía ninguna compañía si no le entregaban el subsuelo y todo el petróleo que producía. Ahora, para que vengan a trabajar, ¡cómo no va a ser negocio, un gran negocio, si nosotros estamos gastando anualmente en el exterior arriba de 350 millones de dólares para comprar el petróleo que necesitamos, que lo tenemos bajo tierra y que no nos cuesta un centavo! ¡Cómo vamos a seguir pagando eso!... ¿Que ellos sacan beneficios? Por supuesto que no van a venir a trabajar por amor al arte. Ellos sacan su ganancia y nosotros la nuestra: es lo justo (...)»⁹

9 Juan D. Perón. *Discurso pronunciado en el Sindicato Unión Petroleros del Estado (SUPE)*, Secretaría de Informaciones del Estado, Buenos Aires, 1955.

Pero el contrato con la California fracasó. El proyecto de ley quedó estancado en una comisión de diputados, sin ser tratado por ninguna de las Cámaras del Congreso. Perón era así víctima de las mismas ideas que había contribuido eficazmente a instalar. El antiimperialismo y la autosuficiencia económica ya no eran banderas exclusivas del peronismo. Desde el radicalismo, por ejemplo, se criticaba a la conducción económica no por excesivamente estatista y nacionalista, sino por todo lo contrario. Una publicación partidaria afirmaba de la política económica del gobierno:

«(...) Además de hallarse plagada de errores y excesos parciales, se mantuvo desde el comienzo dentro de la misma esfera que singularizó a la política económica de los gobiernos conservadores. Es decir, dentro de la esfera delimitada por el interés de los privilegios nativos y extranjeros.»¹⁰

Arturo Frondizi, uno de los líderes de la oposición radical, publicaba por entonces *Petróleo y política*, y defendía la tesis de que YPF era capaz de abastecer por sí sola las necesidades petroleras del país. En una alocución radial, Frondizi insistía sobre el carácter imperialista del acuerdo con la petrolera norteamericana:

«(...) Ese convenio enajena una llave de nuestra política energética, acepta un régimen de bases estratégicas extranjeras y cruza la parte sur del territorio con una ancha franja colonial, cuya sola presencia sería como la marca física del vasallaje (...)»¹¹

La resistencia al proyecto de la California no era patrimonio exclusivo de los partidos opositores. En las filas peronistas no se notaba el menor entusiasmo por una iniciativa que, según muchos creían, traicionaba el



Orlando Santos firma el convenio petrolero, 24 de abril de 1955

principio justicialista de independencia económica. Esa oposición interna no se proclamaba a viva voz, pero la escasez de expresiones de apoyo era indicio suficiente para que el gobierno comprendiera que en esa empresa estaba solo. En cualquier caso, está claro que el Poder Ejecutivo tampoco puso todo su empeño para llevar adelante la iniciativa. Mientras que en otros ámbitos el gobierno respondía a las críticas con un contraataque más fuerte, en el proyecto de la California no hubo una voluntad similar, acaso por que las probabilidades de éxito se consideraban bajas desde un principio. No fue utilizado el aparato oficial de propaganda, y la defensa del contrato no fue tomada personalmente por Perón sino dejada en mano de funcionarios menores.

10 Comité Nacional de la Unión Cívica Radical. *Acerca de la política económica oficial*, Buenos Aires, 1954.

11 Arturo Frondizi. *Petróleo y política*, Raigal, Buenos Aires, 1955.

El toque del rey Midas

Habiendo transcurrido dos años de aplicación del Plan de Emergencia, parecía haberse logrado el equilibrio estable al que se había apuntado con el cambio en la política de ingresos. Algunas protestas aisladas, como las del sindicato Luz y Fuerza y las de los gráficos, ambas durante 1953, fueron controladas y solucionadas sin mayores costos para el programa económico en marcha. Pero para marzo de 1954, el gobierno debía enfrentar una prueba de fuego, ya que en esa fecha comenzaba la generalizada renegociación de salarios. Algunos gremios, notoriamente el de los metalúrgicos, organizaron huelgas y movilizaciones callejeras que convulsionaron a las grandes ciudades hasta el mes de agosto. A pesar de la contundente posición de las autoridades económicas, para las cuales los salarios debían fijarse de acuerdo con la productividad de cada actividad y de cada empresa, las demandas obreras fueron bastante exitosas y llevaron el salario real promedio de 1954 a un nivel 12% superior al registrado en 1952.

Este avance de los trabajadores tenía su lado negativo, ya que amenazaba con derrumbar los logros alcanzados tras dos años de neutralización del conflicto social. De hecho, si bien la inflación de 1954 fue la menor de toda la década peronista, hacia el segundo semestre comenzaron a percibirse aumentos de precios. La carrera entre precios y salarios daba signos de reaparecer. Ello preocupaba al presidente Perón, quien en muchas intervenciones públicas repetía aquello que había instalado al lanzar el Plan de Emergencia: ya no era posible beneficiar a un determinado sector mediante el aumento de su participación en el ingreso si ello se hacía en detrimento del resto. La mayor retribución sólo se habría de lograr incrementando la cantidad de bienes a repartir. Además Perón y sus colaboradores tenían una preocupación adicional: el congelamiento de precios y salarios, aun en el contexto favorable de la austeridad fiscal, sólo podía ser un instrumento transitorio. Había que buscar mecanismos de negociación colectiva que lo reemplazaran con eficacia.

Así, pues, el gobierno estaba convencido de que sólo existiría margen para aumentar los salarios reales o las utilidades de las empresas si crecía la productividad. Es que la productividad tenía un don que parecía mágico: podía hacer que, al mismo tiempo, los salarios fueran altos y los

costos laborales bajos. Era el toque del rey Midas, que venía a realizar la armonía social. Eso podía conseguirse tanto con un aumento de la inversión -que estaba siendo estimulada por el Segundo Plan Quinquenal y por una actitud más receptiva hacia el capital extranjero- como con cambios en la organización laboral de las empresas que apuntaran hacia una mayor eficiencia. Con la intención de alentar esas innovaciones, en octubre de 1954 se convocó al Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social (CNP), que tendría lugar en marzo del año siguiente. La preparación de este Congreso fue una de las últimas ocasiones en las que el gobierno desplegó su imponente aparato de propaganda y mostró en toda su dimensión su sustento corporativo. El CNP tendría como protagonistas principales a los sindicatos, de los que formalmente partió la iniciativa, y a los empresarios nucleados en la Confederación General Económica (CGE). El líder de la representación empresarial sería José Ber Gelbard, un hombre de 37 años que en 1973 se convertiría en el ministro de Economía de las efímeras presidencias de Cámpora y Lastiri, hasta ser reconfirmado en el cargo por el propio Perón al asumir su tercera presidencia.

Las reuniones del CNP, en marzo de 1955, fueron presentadas por el gobierno como una muestra elocuente de que la conciliación de clases sobre la que tanto había insistido era una realidad palpable. Empresarios y trabajadores se sentaban a discutir acerca de sus problemas comunes. Pero la realidad estaba bastante lejos de esa imagen de concordia. Los debates en el CNP tuvieron mucho más de conflicto que de acuerdo. Los empleadores reclamaban la imposición de medidas contra el ausentismo el "lunes criollo", que consistía en la deserción masiva de trabajadores, ya era una tradición, la posibilidad de usar mecanismos de incentivos que estimularan el esfuerzo de los trabajadores, un mayor margen de manobra en las convenciones colectivas y en el manejo del personal y la limitación del poder de las comisiones internas gremiales de fábrica. Asimismo, aprovecharon la oportunidad para presionar a las autoridades económicas. En el órgano de difusión del Congreso se publicó que el Banco Industrial Argentino estudiaba una línea de créditos especiales para aquellas empresas cuyos "Procesos de elaboración" fuesen más "racionales y tuvieran como fin "elevar" la productividad. El ministro de Hacienda Pedro

Bonanni, a su vez, quiso mostrarse conciliador con los empresarios y en una ponencia elevada al CNP afirmó que los mayores recursos tributarios que obtuviese el Estado como consecuencia del incremento de la productividad se destinarían a aliviar las cargas tributarias.

Los sindicalistas, por su parte, asumieron la posición previsible: se colocaron a la defensiva, custodiando palmo a palmo el terreno ganado desde 1944, cuando Perón se hizo cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión y tomó las primeras medidas para cooptar a los gremialistas. En estas condiciones, era poco lo que se podía sacar en limpio, ya que una de las precondiciones del CNP era que los documentos resultantes fuesen votados por unanimidad, la mayor parte de las conclusiones fueron poco sustantivas, porque casi todas las propuestas empresarias chocaban contra la oposición firme de los caudillos sindicales. Si no se mantuvo completamente el *statu quo* fue sólo por un par de modificaciones menores, como la mayor importancia que se acordó otorgar a las consideraciones de productividad en las negociaciones salariales y por cierta libertad que consiguieron los empleados para reubicar personal y premiar la eficiencia. Lo primero resultó demasiado genérico y casi inaplicable; lo segundo tuvo un impacto débil que únicamente se notó en las grandes empresas industriales.

El CNP, cuyo documento final fue el Acuerdo Nacional de la Productividad, terminó sin vencedores ni vencidos, lo que a esa altura no era un mal resultado para nadie. El gobierno contuvo la estampida salarial, y con ello la amenaza de un rebrote inflacionario. La CGT no cedió prácticamente nada en materia de relaciones laborales. Los empresarios encontraron un espacio institucional, hasta entonces inexistente, para dialogar con la cúpula gremial de los trabajadores y para canalizar reclamos ante las autoridades económicas. En verdad, todo esto ya no importaba. Al gobierno se le había hecho demasiado tarde para completar su viraje de política y para beneficiarse de sus resultados. Ya entrado 1955, los problemas económicos no eran la preocupación de casi nadie. El desgaste político del gobierno se estaba acelerando, y cada vez sonaban más fuerte los rumores de un levantamiento militar.

FINAL

El panorama político se agravó a partir del innecesario y casi insólito conflicto de Perón con la Iglesia Católica. Por motivos en todo caso menores, el mismo Presidente que había restablecido la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y que había elogiado la cláusula constitucional de apoyo oficial a la Iglesia se lanzó a un enconado ataque a la jerarquía eclesiástica. La escalada de acusaciones y reprobaciones mutuas entre gobierno e Iglesia pronto se salió de control. Mientras el gobierno provocaba al “obispo revuelto”, suprimiendo la enseñanza religiosa, promoviendo el divorcio vincular y proyectando una reforma constitucional que separara más tajantemente la Iglesia del Estado, la oposición veía su oportunidad de resucitar. El 11 de junio de 1955, la celebración de Corpus Christi atrajo a una multitud que, desde fieles católicos hasta militantes comunistas, abarcaba todo el espectro opositor a Perón. La tensión estalló el jueves 16 de junio. Por la mañana, un Perón mal dormido por los inquietantes informes que le había alcanzado la noche anterior su ministro de Guerra Franklin Lucero, comenzó la jornada firmando decretos y concediendo audiencias. A las diez y media recibió al embajador norteamericano Nufer, quien horas más tarde diría que había encontrado al presidente «tranquilo y sosegado; estaba más afable que nunca». Poco después de esa visita, el bombardeo de aviones de la Marina sobre la Plaza de Mayo, operación que formaba parte de un plan para asesinar a Perón, terminó con no menos de trescientas víctimas civiles. La rebelión fue sofocada y grupos organizados presuntamente adictos al gobierno reaccionaron esa noche quemando varias iglesias de Buenos Aires contando con la sospechosa pasividad de la policía y los bomberos. Ante tanta violencia desbocada, Perón pensó en una táctica alternativa: tender una mano a sus adversarios. En el marco de vehementes llamados a la tranquilidad y la convivencia, se concedió a los opositores el uso de la radio, y fue en esos días de julio cuando Arturo Frondizi pudo dar a conocer a los oyentes los puntos de vista del Partido Radical. Pero la conciliación no duró mucho. La sensación de que un golpe de Estado se avecinaba convenció a Perón de cambiar nuevamente su política. El miércoles 31 de agosto “ofreció” su renuncia por la mañana y retiró su oferta por la tarde ante una concentración organizada por la CGT y por el Partido

Peronista. Su discurso fue una convocatoria a la confrontación: "... y cuando uno de los nuestros caiga, ¡caerán cinco de los de ellos!".

El inestable tiempo de septiembre, con frío y viento, se desató recién el viernes 16. Ese día el general Eduardo Lonardi inició el levantamiento militar en Córdoba y Cuyo. Se suspendieron los espectáculos deportivos y las amas de casa comenzaron a agolparse en los almacenes por temor al desabastecimiento. El lunes 19 comenzó la larga lluvia. Percibiendo que la voluntad de poder de Perón estaba quebrada, más y más unidades se plegaron a la rebelión. Poco después del mediodía, Franklin Lucero transmitió en un mensaje radial un ambiguo comunicado de renuncia de Perón justificado como la única forma de evitar un baño de sangre. Lucero designó una junta de generales para negociar con los rebeldes. El martes 20, todavía en su residencia, Perón se levantó tan temprano como siempre. Le confesó a su mayordomo, el suboficial retirado Atilio Renzi: "Hace dos días que no duermo y ya no hay nada que hacer". Entre las siete y las ocho de la mañana partió rumbo a la embajada de Paraguay, donde solicitó asilo. Luego de un breve paso por el domicilio del embajador Chávez, Perón fue conducido al puerto de Buenos Aires para embarcarse en la cañonera "Paraguay". A la entrada del puerto había un enorme charco que el Cadillac que trasladaba a Perón no logró traspasar. El propio Perón, envuelto en un piloto blanco, descendió del automóvil y, empapado por la lluvia, le pidió a un camionero que lo remolcara hasta la dársena. Absorto, el camionero puso manos a la obra, amarró el Cadillac con una soga y lo arrastró hasta la cañonera. Cuando subió al barco, Perón ignoraba que no volvería a pisar tierra argentina hasta otro tormentoso día de noviembre de 1972.

El legado económico de Perón

Al abandonar el país, Perón dejaba como herencia una sociedad políticamente fracturada. Pero, ¿cómo era la economía que dejaba Perón? Es imposible formarse una opinión equilibrada tomando como elementos de juicio las expresiones apasionadas del momento. El gobierno provisional era, en materia económica, un mosaico multicolor e incoherente que sólo

se unificaba en la descalificación al «tirano». El encono hacia la gestión económica anterior era apenas un esfuerzo por ponerse a tono con el caldeado clima político, y muy ocasionalmente tenía un fundamento racional. Los argumentos que se invocaban para justificar la crítica eran muchas veces contradictorios: Julio Alizón García (primer ministro de Finanzas) y Álvaro Alsogaray (subsecretario de Comercio durante 1955 Y ministro de Industria durante 1956) demandaban un «viraje de 180 grados» en el modelo «estatizante» y de carácter «nacionalsocialista» que había sido el sello de la década; Eugenio Blanco (primer ministro de Hacienda), que a partir de 1956 se convertiría en el vocero económico de la Unión Cívica Radical del Pueblo, criticaba el «espejismo monetario» que condujo a la inflación, pero a la vez sostenía que con el contrato con la California «el tirano entregó arrodillado las riquezas petrolíferas de la Patagonia a una empresa monopolista del exterior»; en las antípodas, Adalbert Krieger Vasena (segundo ministro de Hacienda) resaltaba que la ausencia de inversiones privadas había retardado el crecimiento «de las industrias básicas, del potencial energético y de la capacidad de transportes»; Raúl Prebisch (asesor del gobierno a través del Consejo Económico y Social) daba a conocer su propia opinión en el *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Prologaba, allí, en forma lapidaria:

«La Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Avelleda hubo de conjurar 'ahorrando sobre el hambre y la sed' y más que la del '90 Y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es éste el caso de hoy: están fuertemente comprometidos los factores dinámicos de su economía y será necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de crecimiento. (...)»¹²

12 Raúl Prebisch, *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Secretaria de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación, 1955.

Con todo, el informe de Prebisch es la más comprensiva pieza crítica de la política económica peronista. En sus treinta y dos páginas, firmadas únicamente por él, se subraya la gravedad de dos problemas que, en su opinión, el gobierno anterior no sólo no había resuelto sino que había agravado: las dificultades de la balanza de pagos y la inflación. Según Prebisch, la pesada herencia negativa, el principal obstáculo para impulsar el desarrollo argentino, era la imposibilidad de expandir las importaciones de maquinarias, materias primas y combustibles. A su vez, las restricciones para importar se originaban en la escasez de divisas. Puesto que Perón y sus colaboradores económicos habían postergado una y otra vez la necesaria devaluación, las exportaciones agropecuarias estaban estancadas; la inversión en las industrias básicas para sustituir importaciones era completamente insuficiente; no había, por fin, estímulos para aumentar la producción petrolera. Los planes quinquenales habían acentuado la tendencia al estancamiento al concentrar las inversiones públicas en actividades no productivas. Prueba de ello, para Prebisch, era el cuadro desolador en las áreas eléctricas y de transporte. En definitiva, Perón no había tenido una estrategia de crecimiento. La economía estaba paralizada.

Por otra parte el Informe Prebisch criticaba al gobierno por las expansivas políticas monetaria y salarial, generadoras de inflación. Varios factores habían contribuido a la creación excesiva de dinero. En primer lugar, las pérdidas del IAPI. Escribió Prebisch al respecto: «Parecería ser que la resistencia a desplazar los tipos de cambio hacia un nivel adecuado se ha inspirado en el loable propósito de no influir adversamente sobre los precios. Pero, si bien se reflexiona, esto no ha evitado su alza, puesto que al emitirse dinero por el Banco Central para cubrir el déficit en las operaciones de granos, este incremento de dinero tiene necesariamente que elevar el nivel de aquéllos. De esta manera, el aumento de precios ha sido inevitable». Análogamente, según Prebisch, el congelamiento de las tarifas públicas derivó en un abultado desequilibrio financiero en el sistema de transportes, y la desaparición de las cédulas hipotecarias en emisión monetaria para solventar la construcción de viviendas. En cuanto a la política salarial, echó leña al fuego avivando la inflación por el lado de los costos, mientras que el déficit fiscal lo hacía por el lado de la demanda. Curiosamente, el ejemplo al que apeló Prebisch no fue el de los años de Miranda, sino el de las negociaciones colectivas abiertas al cumplirse los dos años del Plan de Emergencia: los aumentos en las remuneraciones habían sido mayores que los aumentos en la productividad y eso impuso una presión al alza de los precios.

Mirado con la perspectiva que da el tiempo, el diagnóstico de Prebisch era demasiado sombrío. Los problemas estructurales del sector externo estaban certeramente analizados en el Informe Prebisch, pero no eran ninguna novedad. Los lineamientos económicos del peronismo a partir de 1949 y más nítidamente a partir de 1952 eran un obvio reconocimiento anticipado a lo que Prebisch denunciaba. Más allá de las vacilaciones en la ejecución y de lo magro de algunos resultados, el cambio en la política agropecuaria, el Segundo Plan Quinquenal, la apertura al capital extranjero y el Congreso de la Productividad, habían sido intentos válidos para superar los obstáculos. Por lo demás, la economía argentina no estaba paralizada ni en una espiral inflacionaria. El año 1955 iba a terminar con un crecimiento del 7%, y ese comportamiento no constituiría un episodio efímero: aunque todavía nadie lo sabía, el país se estaba expandiendo al 5% anual durante seis años consecutivos, entre 1953 y 1958. Sí se sabía, en cambio, que la inflación estaba controlada desde 1953. Sólo cuatro décadas más tarde se registraría otra vez un trienio con una inflación promedio menor del 10%. Sin dudas, muchas dificultades, muchas deudas pendientes, muchos interrogantes pueden corregir esta pintura algo benévola. Pero una cosa está clara: aquella tormenta política que culminó con el derrocamiento de Perón y que dejaría heridas tan profundas no tuvo mucho que ver con la economía. Se podrá escribir la historia de muchas maneras distintas, y sin embargo esa afirmación será difícil de discutir.

Cuadro 1.1: Actividad económica

	P.B.I.	Import.	Consumo	Inversión	Export.
1940-1945					
Tasa de crecimiento anual	2,45%	-13,07%	1,87%	-1,13%	-3,36%
1946-1948					
Tasa de crecimiento anual	8,48%	54,59%	13,64%	25,44%	-1,48%
1949-1952					
Tasa de crecimiento anual	-0,55%	-16,32%	-2,23%	0,70%	-13,13%
1953-1955					
Tasa de crecimiento anual	5,49%	8,90%	5,36%	4,51%	13,85%
1956-1958					
Tasa de crecimiento anual	4,67%	1,35%	3,83%	5,12%	7,68%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IEERAL y propios.

Cuadro 1.2: Actividad económica (como participación sobre el PBI)

	Import./PBI	Consumo/PBI	Invers./PBI	Export./PBI
1940-1945				
Participación promedio	9,86%	83,11%	9,60%	17,16%
1946-1948				
Participación promedio	18,32%	88,57%	14,88%	14,88%
1949-1952				
Participación promedio	12,60%	87,57%	15,65%	9,37%
1953-1955				
Participación promedio	9,93%	83,59%	16,40%	9,95%
1956-1958				
Participación promedio	10,33%	84,54%	15,90%	9,89%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IEERAL y propios.

Cuadro 2: Comercio exterior

*	Balanza comercial	Cuenta corriente	Variación de reservas	Términos del intercambio
	En millones de US\$ corrientes	En millones de US\$ corrientes	En millones de US\$ corrientes	Índice 1960=100
1940-1945				
Valor promedio	264,83	185,33	194,63	109,87
1946-1948				
Valor promedio	268	229,33	-234,63	148
1949-1952				
Valor promedio	-205	-207	-125	121,73
1953-1955				
Valor promedio	44,67	46,67	20,6	101,77
1956-1958				
Valor promedio	-253	-231	-25,67	85,33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IEERAL y propios.

Cuadro 3: Mercado de trabajo

	Salario real		Empleo total	Participación de los trabajadores en el ingreso
	General	No Agropec.*		
1940-1945				
Tasa de crecimiento anual	-0,53%	-0,79%	1,99%	
Valor promedio				37,30%
1946-1948				
Tasa de crecimiento anual	11,95%	13,11%	0,26%	
Valor promedio				39,42%
1949-1952				
Tasa de crecimiento anual	-2,47%	-2,51%	2,53%	
Valor promedio				46,52%
1953-1955				
Tasa de crecimiento anual	3,63%	2,14%	1,78%	
Valor promedio				46,72%
1956-1958				
Tasa de crecimiento anual	2,19%	1,93%	2,11%	
Valor promedio				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IEERAL (columnas 1-3) y *El desarrollo económico de la Argentina*, CEPAL, 1958 (columna 4).

* Excluye al sector gobierno.

Cuadro 4: Moneda, inflación y bancos

	M1/PBI	M3/PBI	Inflación al cons.	Depós. totales	Prest. totales	Préstamos al sector público	Préstamos al sector privado
1940-1945							
Valor promedio	23,92%	41,83%	5,20%				
Tasa de crec. anual				15,66%	3,04%	-5,59%	4,10%
1946-1948							
Valor promedio	31,33%	46,67%	14,77%				
Tasa de crec. anual				24,56%	68,75%	203,65%	39,19%
1949-1952							
Valor promedio	27,25%	36,88%	33,03%				
Tasa de crec. anual				13,25%	20,93%	10,88%	28,41%
1953-1955							
Valor promedio	24,00%	32,83%	6,70%				
Tasa de crec. anual				20,48%	17,94%	25,32%	13,83%
1956-1958							
Valor promedio	19,83%	28,00%	20,20%				
Tasa de crec. anual							

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IIEERAL (columnas 1 y 2); INDEC (columna 3); Vicente Vázquez Presedo (columnas 4 a 7).

Cuadro 5: Sector público

	Ingresos consolidados/PBI	Gastos consolidados/PBI	Déficit fiscal consolidado/PBI
1940-1944			
Valor promedio	15,7%	19,5%	3,8%
1945-1949			
Valor promedio	21,2%	29,4%	8,2%
1950-1954			
Valor promedio	25,6%	28,5%	2,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de *El desarrollo económico de la Argentina, primera parte*, CEPAL, 1958.

Bibliografía General

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas: *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires, 1998.

Luna, Félix: *Perón y su tiempo* (tres tomos). Sudamericana. Buenos Aires. 1986.

Mallon, Richard y Sourrouille, Juan V.: *La política económica en una sociedad conflictiva*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

Rapoport, Mario: *Historia económica, política y social de la Argentina*, Macchi, Buenos Aires, 2000.