

Especialización en Estructura Económica

Presentación de Trabajo Final de Especialización

Tutor: Dr. Germán Pinazo

Autor: Lic. Matías Turiaci – DNI: 34.080.714



“Colonización pedagógica o independencia económica: el caso del IAPI y el problema de la propiedad privada durante el primer gobierno peronista”

UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	2
PLANTEO DEL TEMA.....	2
MARCO TEÓRICO	7
AGRICULTURA VS. INDUSTRIA, UN LARGO DEBATE	9
EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO INDUSTRIAL	15
PERONISMO Y DESARROLLO INDUSTRIAL.....	18
EL IAPI, UNA NUEVA HERRAMIENTA DE INTERVENCIÓN.....	23
INDUSTRIA O CAMPO, ¿A QUIÉN BENEFICIÓ EL IAPI?	34
DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS	38
LEY DE ARRENDAMIENTOS	40
POLÍTICA DE ASENTAMIENTOS Y COLONIZACIÓN	44
CONCLUSIONES FINALES	46
BIBLIOGRAFÍA.....	52

INTRODUCCIÓN

El siglo XX comenzó con el dominio de la oligarquía terrateniente que logró establecer un modelo productivo agroexportador a medida que se consolidaba su poder hegemónico a partir del control estatal. La conformación definitiva del estado argentino estuvo acompañada de la imposición de las ideas liberales que llevaron a establecer una economía agroexportadora, basada principalmente en una acumulación desmedida de las tierras más productivas por parte de un sector minúsculo.

Luego de la crisis del 29, el comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones alcanzó su mayor auge con el peronismo cuando el Estado a través de sus Planes Quinquenales y de sus políticas sociales generó las condiciones para que el PBI industrial supere al agropecuario. Esto también fue posible por las políticas gubernamentales que permitieron que pequeños y medianos productores accedan a tierras productivas y a la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI).

Por lo tanto, el análisis de algunos aspectos de las políticas agrarias durante el peronismo podría servir para resolver algunas cuestiones o generar nuevos interrogantes a la larga discusión entre los modelos productivos predominantes en la economía argentina que sigue vigente en la actualidad.

PLANTEO DEL TEMA

La discusión sobre el desarrollo económico de la Argentina y el modelo productivo a adoptar para alcanzarlo es parte de las diferentes disputas que se dieron en la historia de nuestro país y que sigue vigente. Marcelo Diamand (1973) reconoce en esta discusión dos dilemas claramente identificables a partir del modelo de país propuesto y a las fracciones sociales que representan. Por un lado, un esquema de ideas liberales inspirado en la teoría clásica u ortodoxa prekeynesiana representante de los intereses agroexportadores, que acusa al Estado en su condición de administrador de ser el causante del déficit presupuestario, de la inflación y de la falta de disciplina que impide la formación de ahorros. Al mismo tiempo, muestra una despreocupación por los valores del pleno empleo y la distribución progresiva de los ingresos, al mismo tiempo

que sostiene que el sector industrial es costoso, ineficiente y mantenido de modo artificial. Mientras que por el otro lado, Diamand señala la existencia de un esquema nacional-populista que, con influencias del modelo económico keynesiano y de ideas estructuralistas, incluso del marxismo, se centra en alcanzar la independencia económica del país, la distribución más igualitaria del ingreso y un mayor control estatal de la actividad económica. A diferencia de los sectores ortodoxos, esta corriente va a plantear que el desarrollo económico está dado por el crecimiento de las exportaciones de carácter industrial, apoyándose en el capital nacional.

Desde los albores de nuestra patria, aquellos que pensaban en liberarse del monopolio español ya ideaban los caminos a tomar para que un incipiente Estado aumente su poder económico, asociando esto a una distribución progresiva de los ingresos y a una mejora en cuanto al bienestar social. Las ideas de Belgrano (2011) y Vieytes (1804) en relación al pensamiento económico, dan muestras de la existencia de un proyecto que no solo buscaba mejorar la producción agropecuaria, sino que también planteaba un modelo de desarrollo industrial conjunto. Por eso, una vez alcanzada la independencia, en el marco de las disputas internas en el proceso de formación del Estado argentino, el aspecto económico va a tener un rol central en relaciones con las decisiones a tomar por un gobierno federal que represente los intereses productivos de las diferentes regiones que integraban este naciente país.

Durante el siglo XIX, el debate va a estar centrado entre el proteccionismo promulgado por sectores que proponían dar comienzo a una industrialización y el liberalismo que a partir de la apertura comercial buscaba insertar a la Argentina en un incipiente mercado mundial como proveedora de materia prima agropecuaria. Figuras como Sarmiento, Vicente Fidel López, Mitre, Miguel Cané, entre otros van a ser parte de este debate, cuyas ideas son analizadas por José Patenttieri (1983) y José Carlos Chiaramonte (1971). Para fines de este siglo, la conformación definitiva del estado argentino va a estar acompañada de la imposición de las ideas liberales que llevaron a establecer una economía agroexportadora como modelo de acumulación de capital. Por lo que señala Arceo (2003), la expansión de las actividades urbanas que deberían acompañar el crecimiento agrario, estuvo limitada por la ausencia de toda política de promoción del desarrollo industrial. Por eso la inserción al mercado mundial también se da importando manufacturas y bienes de capital. El planteo de Basualdo (2007) sostiene que la vigencia de la dominación de Inglaterra a nivel internacional basado en su control sobre la producción de manufacturas y la necesidad de abaratar el costo de la

mano industrial en Gran Bretaña promulgada por David Ricardo, crearon las condiciones externas para el surgimiento del modelo agroexportador. Al mismo tiempo, la existencia de una gran burguesía agraria pampeana, que devino en oligarquía por el control que ejerció en la conformación del Estado, fue el factor interno determinante que se conjugó con los factores externos para hacerlo posible.

El comienzo del siglo XX tiene a la Argentina ocupando el lugar de “granero del mundo”, en su rol de economía agroexportadora y con la oligarquía terrateniente como clase dominante, se consolidó un modelo que generaba grandes ingresos por las ventajas de la renta diferencial de sus tierras a ese pequeño grupo que nunca tuvo intereses transferir la masa de capital adquirido a las ramas básicas de la industrial. Pese a este dominio, van a existir voces como Manuel Ugarte y Alejandro Bunge que hablen de la necesidad de industrializar la economía como parte del crecimiento general del país. Sin embargo, el liberalismo va a dominar el pensamiento económico de la época. Como plantea Ferrer (1963), la gravitación de este grupo no llegó a impedir el desarrollo del país en la etapa de la economía primaria exportadora, dada la decisiva influencia de la expansión de la demanda externa y la posibilidad de seguir incorporando tierras de la zona pampeana a la producción. Sin embargo, cuando las nuevas condiciones del país exigían una transformación radical de su estructura económica, la permanente gravitación del pensamiento económico y la acción política de ese grupo constituyó uno de los obstáculos básicos al desarrollo nacional.

Con la crisis del '29, las teorías ortodoxas también tambalean. El proteccionismo se convirtió en la regla general y los Estados comenzaron a intervenir en la economía desarrollando estrategias defensivas como el cierre de sus economías, guerras devaluatorias, suba de aranceles y control del intercambio. Como indica Jorge Abelardo Ramos (2013), la teoría inglesa de la iniciativa privada se transformó en la política británica del dirigismo gubernamental y a los conservadores liberales que formaban parte del gobierno dictatorial de Uriburu no les quedó otra opción que seguir el mismo camino.

Luego de la crisis del 29, el comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones alcanzó su mayor auge con el peronismo cuando el Estado a través de sus Planes Quinquenales y de sus políticas sociales generó las condiciones para que el consumo interno se convirtiera en el agregado más importante del PBI argentino, alentado por la masa salarial obrera, siendo que para la década del 40 el PBI industrial llegó a superar al agropecuario. Sin embargo, como sostiene Zicari (2020) el

protagonismo de la industria y de la dinámica económica que creaba no disminuyó la añoranza de las autoridades por volver al MAE ya que muchos sostenían que el campo debía seguir siendo la rueda central de la economía.

Es por eso, que en el este trabajo se buscará analizar un período en la Historia Argentina en que el Estado asume un rol protagónico en cuanto a la orientación económica que debía tomarse. Con la irrupción del peronismo en el gobierno nacional, por primera vez en la historia del país, la participación del componente salarial superó la retribución obtenida en concepto de ganancias, intereses y renta de la tierra. Mientras que en 1943 la participación de los trabajadores en el Producto Bruto Interno alcanzaba el 44,4%, ya en 1948 llegó al 53%, demostrando los alcances de la política económica del peronismo en los primeros años. Por otro lado, no solo la mejora de ingreso trajo mejoras en las familias argentinas. La ampliación de la inversión pública, junto a la propia expansión del consumo debido a la estabilidad salarial, permitió a los trabajadores acceder a ciertos bienes y servicios que favorecen el bienestar social. Una mayor inversión en salud acompañada por la construcción de nuevos hospitales, la expansión de la distribución de agua potable y la ampliación la red cloacal, la construcción de barrios obreros y la creación de organismos de créditos como lo fue el Banco Hipotecario Nacional, la ampliación del acceso a la enseñanza, fueron todas políticas que elevaron la calidad de vida del trabajador (Torre & Pastoriza, 2002) .

Al mismo tiempo, esos logros se dieron en el marco de la profundización de una industrialización por sustitución de importaciones que lleva a que por primera el valor agregado industrial supera al del sector agropecuario, tendencia que se profundizará de allí en más. Tratándose de un proceso que buscar modificar con las bases estructurales del modelo agroexportador como resultado de nuevas alianzas sociales que impulsan un capitalismo de Estado sustentado en la industrialización como el eje fundamental del desarrollo económico, parte de este crecimiento se produjo a partir de la capitalización que generó la nacionalización del comercio exterior a través de la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) por parte del gobierno peronista.

El caso del IAPI creado en 1946, servirá en este trabajo para ilustrar la tensión histórica. Por un lado, permitió captar una parte significativa de la renta agropecuaria para financiar la industrialización y la obra pública. Por el otro, concentró el comercio exterior en manos del Estado, lo cual generó resistencia entre los sectores exportadores tradicionales y fue utilizado como argumento por los sectores liberales para acusar al Estado de ineficiente e intervencionista.

Pero la creación del IAPI no fue la única de las medidas que buscaron modificar la histórica estructura productiva de nuestro país, con la Ley de Arrendamientos (1948) y un conjunto de políticas que buscaron favorecer al pequeño y mediano productor, se apuntó a reducir la concentración de la propiedad de la tierra que desde la conformación del Estado país quedó en manos de una oligarquía terrateniente. Sin embargo, como señala Basualdo (págs. 48-53) uno de los problemas que le tocó atravesar al gobierno peronista es que, pese a contar con reservas para estatizar el proceso de industrialización, el capital extranjero dominaba el sector y aunque en los primeros años tuvo ganancias extraordinarias, después del '52 estas se reducen, aunque siguen teniendo un retorno excepcional, generarían un discurso contra el gasto estatal y los altos salarios, que sería adoptado por parte de la opinión pública.

Los gobiernos que sucedieron tras el golpe a Perón en 1955 volvieron a instalar las políticas liberales, en un mundo polarizado entre capitalismo y comunismo, bajo una clara influencia del poder estadounidense que se encargó de asegurarse a Latinoamérica como parte de su zona de control económico. Aunque hubo algunos intentos desarrollistas en los gobiernos radicales, con el golpe de Estado de 1976 se termina de reafirmar un modelo neoliberal que promueve la financiarización de la economía, excluyendo al Estado del rol de regulador del mercado. Como señala Santiago Gerchunoff (2020), economistas que fueron funcionarios como Álvaro Alsogaray, José Alfredo Martínez de Hoz, Bernardo Benegas Lynch o Ricardo Zinn comienzan a construir:

“una de las dimensiones centrales de la acción teórica y política de la intelectualidad económica neoliberal, tanto a nivel internacional como local: llevar adelante un trabajo de contraintelligentsia para así desarticular aquellos presupuestos interpretativos o hábitos de pensamientos “colectivistas” inscriptos en la opinión pública argentina desde el peronismo clásico en adelante, e imponer nuevos conceptos e ideas que interfieran en el conjunto de las prácticas constitutivas a la vida social. Abocados a esta tarea de contraintelligentsia –de construcción de hegemonía, más precisamente– desde hacía algunos años previos al golpe, los intelectuales de la economía definieron de modo casi homogéneo como primera estrategia fundamental la construcción de una interpretación histórica cuyo eje fue la crítica radical al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), colocándola como una de las causas estructurales de un proceso de decadencia económica, social y cultural que

había interrumpido aquellos años idílicos del crecimiento agroexportador, cuando - según su visión- el país había alcanzado niveles de desarrollo material y espiritual similares a los países de avanzada”

MARCO TEÓRICO

Entender la economía como un factor individual, carece de sentido. Siguiendo el planteo de Atilio Borón (Ascovan, 2013), la economía no existe como un objeto separado de la sociedad, la política y la cultura, no hay actividades económicas que puedan desarrollarse al margen de la sociedad y sin complejas mediaciones políticas, simbólicas y culturales. Justamente ningún aspecto de la realidad social puede analizarse al margen de la totalidad en la que se constituye. Las grandes corrientes de las ciencias humanísticas y sociales están intrínsecamente vinculadas con proyectos históricos y políticos de vasto alcance, por lo que siempre están preñadas de política aun cuando pretenden ser portadoras de una inapelable objetividad científica. La economía como ciencia social no va a quedar ajena y su estudio también tiene que ser parte de la construcción de una matriz propia, autónoma, de interpretación de los fenómenos sociales, una matriz de carácter nacional y popular que recupera la visión de los que no tienen voz en las corrientes teóricas hegemónicas, reivindicando sus experiencias, sus identidades, sus valores y sus patrimonios culturales. En palabras de Alicia Argumedo (2006) *“develar los silencios de las corrientes hegemónicas en las ciencias sociales y de hacer emerger las voces de otros protagonistas de la historia”* es parte del concepto de “matriz teórica y política de pensamiento”, con el cual define a *“la articulación de un conjunto de categorías y valores constitutivos que conforman la trama lógico-conceptual básica y establecen los fundamentos de una determinada corriente de pensamiento.”*

La economía también se enmarca dentro de matrices teóricas que sobrepasan los límites geográficos de un país o una región en particular, ya que desde los centros del poder económico global se construyen paradigmas que son retransmitidos a los países periféricos como verdades incuestionables. Como señala Marcelo Diamand (1996), es un deber propio del análisis histórico revisar la pretensión de universalidad de la economía y reconocer las profundas diferencias entre los diversos tipos de sociedad según su grado de desarrollo, su nivel de riqueza, sus potencialidades y sus problemas

específicos. Para eso, es necesario tener en cuenta el paradigma desde el cual se aborda el análisis de la economía argentina ya que la vinculación con la distribución del poder, con los intereses y con la política en general acentúa la tendencia a divorciarse de la realidad de muchos modelos teóricos establecidos.

Otro referente de la economía argentina como Raúl Prebisch (1963) también va a coincidir con esta idea:

"Yo creía en todo aquello que los libros clásicos de los grandes centros me habían enseñado. Creía en el libre cambio y en el funcionamiento automático del patrón oro. Creía que todos los problemas de desarrollo se resolvían por el libre juego de las fuerzas de la economía mundial; aquellos años de zozobra me llevaron a ir desarticulando paso a paso todo lo que se me había enseñado y a arrojarlo por la borda. Era tan grande la contradicción entre la realidad y la interpretación teórica elaborada en los grandes centros, que la interpretación no sólo resultaba inoperante cuando se llevaba a la práctica, sino también contraproducente."

Como plantea Diamand una gran ingenuidad permitiría pensar que las teorías económicas, que en última instancia contribuyen a determinar la distribución de la riqueza entre los países y los sectores pueden ser objetivas y asépticas. Por eso, en este trabajo se enmarcará dentro de un campo de disputa que no solo se encuadra en aspectos económicos, sino que va a ser atravesado por disputas que se dan en el plano político y cultural dentro de la sociedad argentina.

Con el objeto de analizar la construcción histórica de la superestructura cultural en relación con la estructura económica de nuestro país, se parte de la idea señalada por Marcelo Diamand en *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia* (1973) sobre la existencia en la Argentina de intereses contrarios a los objetivos de la comunidad que son fuertes y traban constantemente la adopción de políticas conducentes al desarrollo, reconociendo que estos esquemas económicos divorciados de la realidad se imponen por el claro dominio cultural que tienen.

Comprender el devenir histórico de la sociedad argentina desde el ángulo cultural y analizar los lazos directos que se establecen con la consolidación de un modelo agroexportador desde fines del siglo XIX hasta la actualidad es parte de la formación de una conciencia histórica nacional, proceso que Hernández Arregui (2004) lo define como la *"lucha del pueblo argentino por su liberación"*. Entendiendo que ese modelo

adoptado por la oligarquía posiciona al país en un lugar de dependencia que en términos de Jauretche (2010) se construye en base a una superestructura cultural destinada a impedir el conocimiento de esa dependencia. Por lo tanto, en el proceso de investigación se buscará conocer los elementos sobre los que se debe operar para arbitrar soluciones al retraso en el desarrollo industrial, necesario para romper los lazos de dependencia. Como plantea Hernández Arregui (págs. 34, 55) la lucha por la liberación nacional se asocia siempre a la industrialización como parte del progreso social, mientras que en la oligarquía cumple una función antinacional al asociar el progreso al crecimiento del latifundio.

Al observar fenómenos económicos recientes queda a la vista que está disputa entre desarrollo industrial y promoción del modelo agroexportador está vigente, continuando un proceso histórico que avanzó a la par del Estado argentino. Entendiendo que el poder económico acopia su propio poder político y cultural, siendo el Estado la forma abstracta, también altamente concentrada, de ese poder material, impotente para modificar el sistema, en tanto el Estado mismo es ese sistema, el desarrollo va a estar asociado con las políticas implementadas y los intereses las facciones que se impongan. Por lo tanto, en el proceso de investigación no puede quedar ajeno el análisis de las políticas gubernamentales en relación al desarrollo económico.

AGRICULTURA VS. INDUSTRIA, UN LARGO DEBATE

Desde los primeros tiempos de la Argentina, el desarrollo económico fue parte de una disputa que tenía como cuestión el modelo productivo que se debía de adoptar para alcanzar el crecimiento y cuál tendría que ser el rol del Estado en relación a la economía.

En momentos en los que todavía el Imperio español controlaba el territorio del Virreinato del Río de la Plata el debate se planteaba en términos de un proceso independentista que tenía en cuenta a los procesos económicos como una parte fundamental en la formación de un nuevo Estado libre del yugo realista.

Para Belgrano (2020) el desarrollo económico se basaba en fomentar la agricultura, animar la industria y proteger el comercio. Sin caer en una idea fisiócrata, ya que el desarrollo de la agricultura acompañaba las otras bases de la promoción económica, les otorgó gran relevancia a las actividades del sector primario al plantear que era necesario

el cultivo de las tierras porque sin él no hay materias primas *“para las artes, por consiguiente, la industria no tiene cómo ejercitarse, no pueden proporcionar materias para que el comercio se ejecute.”* Destacando a aquellos pueblos que basaron su riqueza en la explotación agraria, desarrolló un detallado proyecto para mejorar la producción en el virreinato, planteando la diversidad de productos y la aplicación de un modelo educativo para quienes trabajen la tierra, incluso señala los beneficios de la ganadería con diferentes animales.

En cuanto a la industria, indicaba que es necesario darle un valor agregado a la materia prima y que es fundamental para formar una ciudadanía laboriosa, que desde la escuela comienza a forjar una condición propicia para el crecimiento industrial. Al mismo tiempo, la protección del comercio era necesaria para terminar de comulgar con las otras dos bases que Belgrano proponía para un desarrollo económico. Para eso el Estado tendría que fomentar la preparación de personas idóneas para su práctica y así generar las condiciones para que este se desarrolle de manera eficiente, haciendo hincapié en la construcción y mejora de caminos y puertos.

Adelantándose a futuros problemas que tendría en país, Belgrano señaló que cuando dos países comercian lo hacen a través de dinero, el ingreso o egreso de moneda repercute en el alza o la baja de la tasa de interés, la cual termina determinando el nivel de actividad del país. Así, un país que tiene una posición superavitaria del comercio exterior tendrá más dinero y su tasa de interés descenderá, lo que favorece aún más su producción. En cambio, un país deficitario en el comercio exterior tendrá menos dinero y su tasa de interés subirá, desalentando aún más la producción. Al mismo tiempo, en sus ideas incorporaba las consecuencias del pago de deuda de los déficits comerciales, concluyendo que no hacen más que atrapar al país deudor en una desindustrialización, señalando que *“el pueblo deudor de una balanza pierde en el cambio que se hace de los deudores una parte del beneficio, que había podido hacer sobre las ventas, además del dinero que está obligado a transportar para el exceso de las deudas recíprocas, y el pueblo acreedor gana, además de este dinero, una parte de su deuda recíproca en el cambio, que se hace de los deudores. Así, el pueblo deudor de la balanza ha vendido sus mercaderías menos caro y ha comprado más caro las del pueblo acreedor, de donde resulta que en el uno la industria es desalentada, en tanto que está animada en el otro”*.

Incluso el debate estaba planteado directamente con los funcionarios del orden colonial. Moreno ante la situación en el Virreinato del Río de la Plata en la que se había

restablecido el monopolio y el comercio con la metrópoli y las otras colonias estaba deprimido debido a las diferentes guerras que atravesaba el Imperio español, representó a los hacendados que necesitaban de una apertura comercial para poder vender toda la producción excedente. Pese a que criticaba el monopolio, el pedido de libre comercio tenía que ver con la aplicación práctica de una solución al contrabando de productos ingleses en el puerto de Buenos Aires, destacando que el comercio con Inglaterra era un hecho consumado y que sostener el monopolio solo generaba una traba para obtener mayores ingresos en el erario público a través del cobro de impuestos. También, su crítica al monopolio señalaba que España no contaba con una flota mercante lo suficientemente numerosa como para transportar las mercancías y de servir de mercado lo suficientemente amplio para demandar la totalidad de productos con capacidad de producirse en el virreinato.

En cuanto a las producciones de las regiones del interior del virreinato planteaba que la apertura comercial conseguiría un mayor ingreso para los exportadores de cueros y granos, lo que generaría un mayor consumo de productos domésticos. En cuanto a las producciones textiles de las “provincias interiores” estas son lo suficientemente competitivas y tan especializadas en el tipo de demandas que reclaman sus poblaciones que no se verían afectadas por la competencia con la industria textil de Gran Bretaña, señalando que *“las telas de nuestras provincias no decaerán, porque el inglés nunca las proveerá tan baratas ni tan sólidas como ellas; las fábricas groseras de los países que recientemente nacen para el comercio, tienen su aprecio y preferente consumo entre las gentes de aquellas provincias: los telares de las nuestras no decaerán por el franco comercio”*. Sin embargo, reconocía la necesidad de proteger esas economías del interior mediante un arancel especial.

La posición de Yañiz, el síndico del Cabildo, era contraria a la de Moreno al plantear que una apertura comercial con Inglaterra llevaría a la economía del virreinato a la ruina. En especial, los más afectados serían los comerciantes que ya estaban abarrotados de productos sin vender por el bajo consumo, que tendrían que competir con las importaciones británicas más baratas y que incluso los propios ingleses ocuparían su lugar como comerciantes. A la par, el ingreso de estos productos baratos generaría la falta de trabajo al acabar con las pequeñas industrias regionales, por lo que se vería afectado tanto el erario público como la sociedad en general.

Ya con la formación de un país independiente de España se puede señalar al gobierno de Rivadavia como responsable de la construcción de una economía basada en

el latifundio que consolidó el poder de una oligarquía terrateniente. La ley de enfiteusis sancionada bajo el período rivadaviano primero en la provincia de Buenos Aires y luego con alcance nacional, buscó organizar la ocupación de tierras fiscales mediante contratos de largo plazo con el objeto de aumentar los ingresos estatales mediante el fomento de la producción agrícola. Sin embargo, como explica Tulio Halperin Donghi en *Revolución y guerra...* (1972), "*las circunstancias políticas y sociales de la época hicieron que los grandes capitalistas rurales monopolizaran el acceso a las mejores tierras*", alejándose así de la idea inicial de colonizar tierras fronterizas al territorio controlado por pueblos originarios.

Esto generó la construcción de una elite dominante que basó su poder en la desigualdad en la distribución de la tierra que un Estado débil facilitó mediante sus políticas. Para José Carlos Chiaramonte (2004) el régimen de enfiteusis puso en evidencia la tensión entre la centralización estatal y el poder creciente de las elites rurales, las cuales reforzaron su autonomía frente al Estado a partir de la acumulación de tierras. El gobierno rosista incluso facilitó aún más este proceso al permitir que los pocos enfiteutas que habían usufructuado las tierras estatales se conviertan en propietarios de las mismas. De esta manera, ya quedaron establecidas las bases para la implementación de un modelo agroexportador que terminaría de consolidarse en la segunda mitad del siglo XIX.

Durante las décadas del '60 y '70 del siglo XIX estuvo más que vigente la disputa en torno a la aplicación de políticas librecambistas y proteccionistas, que como señala Chiaramonte (1971) se daba no solo en el marco de una discusión económica sino que fue una lucha por definir el rumbo institucional que debía adoptar el Estado nacional. Incluso como recopila Panettieri (1983) fueron intensos los debates entre representantes de ambas posturas en el Congreso Nacional al momento de aprobar leyes relacionadas a la normativa aduanera y al cobro de aranceles al comercio exterior. Sin embargo, la conformación definitiva del estado argentino tras la batalla de Pavón va a estar acompañada de la imposición de las ideas liberales que llevaron a establecer una economía agroexportadora como modelo de acumulación de capital.

Ya para 1880, el Estado argentino dominado por los sectores conservadores se insertaba en el mercado mundial a través de la exportación de productos agropecuarios. Al comienzo de este proceso, como señala Arceo (págs. 159,305-306), la expansión territorial que generó el desplazamiento de la frontera con el indio fue simultánea con la consolidación de una estructura productiva basada en el predominio de la gran

explotación. El modo de acumulación que se conformaba en la Argentina en el último cuarto del siglo XIX tenía como eje durante su fase de estructuración y crecimiento acelerado, una expansión de la producción pampeana con destino al mercado mundial que se apoya en el incremento en la masa de la renta derivado de la expansión de la frontera, de la superficie explotada por la ganadería y en la elevación de la masa de renta internacional por unidad de superficie resultante de la complementación de las exportaciones de lana, cueros y sebo con la de carne congelada y más tarde enfriada. También se sostenía en el crecimiento de la superficie ocupada por la agricultura, que arrojaba una mayor renta por unidad de superficie que la cría ganadera, y en la elevación de la producción de carne por unidad de superficie resultante de la incorporación de pasturas artificiales.

Este sistema basado en la explotación del suelo más extensivo que el utilizado en los países centrales, no generó que Argentina desarrolle ventajas particulares en actividades ligadas al transporte, comercialización e industrial de la producción agraria. Por lo que indica Arceo (pág. 307), la expansión de las actividades urbanas que deberían acompañar el crecimiento agrario estuvo limitada por la ausencia de toda política de promoción del desarrollo industrial. Por eso la inserción al mercado mundial también se daba importando manufacturas y bienes de capital. El planteo de Basualdo (2007), sostiene que la vigencia de la dominación de Inglaterra a nivel internacional basado en su control sobre la producción de manufacturas y la necesidad de abaratar el costo de la mano industrial en Gran Bretaña promulgada por David Ricardo crearon las condiciones externas para el surgimiento del modelo agroexportador. Al mismo tiempo, la existencia de una gran burguesía agraria pampeana, que devino en oligarquía por el control que ejerció en la conformación del Estado, fue el factor interno determinante que se conjugó con los factores externos para hacerlo posible.

El rol del capital inglés fue fundamental también para entender la reproducción de esta lógica productiva, ya que rápidamente va a acaparar sectores claves de la economía del país como el ferrocarril y los servicios públicos. Sin embargo, como señala Arturo Jauretche (1967, págs. 19-20), las inversiones en la infraestructura no estuvieron dirigidas a desarrollar el país sino que su objetivo fue facilitar su deformación en el sentido de un desarrollo dependiente de Inglaterra. Con el control del transporte, el Reino Unido perfeccionaba uno de sus instrumentos imperiales cerrando todas las válvulas de acceso al puerto de la Capital Federal que eran enteramente inglesas. Además, si necesitaba impedir el desarrollo de alguna industria que no responda a sus

intereses económicos, le bastaba con poner tarifas restrictivas que hicieran imposible su comercialización (Scalabrini Ortiz, 1983). Asimismo, el capital inglés era el principal acreedor del Estado nacional ya que, desde el primer empréstito de la Baring Brothers, la balanza comercial argentina se equilibraba más allá de la importación de productos ingleses con el pago de intereses, dividendos y servicios financieros.

Esta orientación de la economía hacia la exportación de materias primas generó una rápida acumulación de capital para los integrantes de la oligarquía agraria, pero también dejó expuesta la fragilidad del sistema productivo de nuestro país frente a algunos cambios en el mercado internacional como venía sucediendo en diferentes momentos durante fines del siglo XIX pero que se no tuvieron comparación como cuando se desató la Primera Guerra Mundial en Europa, generando que las exportaciones agrícolas bajaran en su totalidad. Esta situación atípica hasta ese momento dio comienzo a lo que Arceo (pág. 325) llamó una desaceleración en la producción agroexportadora, al señalar que el crecimiento del sector agrario durante los años 1913-1929 es menor al de un período anterior que abarcaba los años 1900-1913. Por este motivo, la economía argentina claramente demostraba que estaba mal preparada para una modificación en el contexto económico internacional, mucho más teniendo como principal socio comercial a una economía en decadencia como la inglesa.

Es por eso que, a partir de la década del '20, comenzó un intento de desarrollar una industria manufacturera que rápidamente se vio limitado frente a las diferencias tecnológicas con las industriales de los países centrales y la falta de inversión directa externa, ante una oligarquía temerosa de llevar a cabo el cambio del modo de producción. Como señala Arceo (págs. 343-347) para 1933, como consecuencia de la crisis mundial y la baja de los precios de materias primas, se produjo un deterioro de los términos del intercambio superior al 41%. Esta contracción del comercio a nivel mundial y el fin del patrón oro generó que una reducción en el ingreso de divisas, lo que trajo una devaluación de la moneda, implicando una reducción del salario real y un aumento en los bienes importados, los cuales se vieron afectados por las restricciones y aranceles impuestos por el Estado nacional. Este contexto, brindó una situación excepcional para la industria nacional que comenzó a sustituir esos bienes. Aunque en un principio, esta intervención estatal ante la escasez de divisas, buscaba generar reducir las importaciones para poder cumplimentar las obligaciones externas, desembocó en una política de industrialización por sustitución de importaciones, modificando el modelo de acumulación.

EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Como se planteó anteriormente, a comienzos del siglo XX la Argentina estaba ocupando el lugar de “granero del mundo”, en su rol de economía agroexportadora insertada en la división internacional del trabajo. Ya con una oligarquía terrateniente afianzada como clase dominante, se consolidó un modelo que generaba grandes ingresos por las ventajas de la renta diferencial de sus tierras a ese pequeño grupo que nunca tuvo intereses en transferir la masa de capital adquirido a las ramas básicas de la industrial. Pese a este dominio, llegaron a existir voces como Manuel Ugarte y Alejandro Bunge que hablaron de la necesidad de industrializar la economía como parte del crecimiento general del país. Sin embargo, el liberalismo dominaba el pensamiento económico de la época. Como plantea Ferrer (1963), la gravitación de la oligarquía terrateniente no llegó a impedir el desarrollo del país en la etapa de la economía primaria exportadora, dada la decisiva influencia de la expansión de la demanda externa y la posibilidad de seguir incorporando tierras de la zona pampeana a la producción. Sin embargo, cuando las nuevas condiciones del país exigían una transformación radical de su estructura económica, la permanente gravitación del pensamiento económico liberal-ortodoxo y la acción política de ese grupo constituyó uno de los obstáculos básicos al desarrollo nacional.

Con la crisis del '29, las teorías ortodoxas también tambalearon. El proteccionismo se convirtió en la regla general y los Estados comenzaron a intervenir en la economía desarrollando estrategias defensivas como el cierre de sus economías, guerras devaluatorias, suba de aranceles y control del intercambio. Como indica Jorge Abelardo Ramos (2013, pág. 130), la teoría inglesa de la iniciativa privada se transformó en la política británica del dirigismo gubernamental y a los conservadores liberales que formaban parte del gobierno dictatorial de Uriburu no les quedó otra opción que seguir el mismo camino. Arceo (págs. 343-347) plantea que para 1933, como consecuencia de la crisis mundial y la baja de los precios de materias primas, se produce un deterioro de los términos del intercambio superior al 41%. Esta contracción del comercio a nivel mundial y el fin del patrón oro generó que una reducción en el ingreso de divisas, lo que trajo una devaluación de la moneda, implicando una reducción del salario real y un aumento en los bienes importados, los cuales se vieron afectados por las restricciones y aranceles impuestos por el Estado nacional, lo que le brindó una situación a excepcional

para la industria nacional que comenzó a sustituir esos bienes. Aunque en un principio, esta intervención estatal ante la escasez de divisas, buscaba generar reducir las importaciones para poder cumplimentar las obligaciones externas, desembocó en una política de industrialización por sustitución de importaciones, modificando el modelo de acumulación.

Así como hicieron otros gobiernos, el Estado argentino se orientó hacia una política intervencionista para regular la producción y cubrir lo más rápido posible las demandas del mercado interno. Con el objeto de recuperar el equilibrio en el balance comercial, no hubo una búsqueda de industrializar la economía para modificar la estructura productiva histórica. Ante la crisis, se buscó un paliativo momentáneo para volver al predominio de la producción agroexportadora y sirve como ejemplo de esto lo que planteaba en 1933 Luis Duhau, ministro de Agricultura con estrechos vínculos con la Sociedad Rural Argentina, citado por Murmis y Portantiero (1987):

“Ha concluido la etapa histórica de nuestro prodigioso desenvolvimiento bajo el estímulo directo de la economía europea (...) Somos demasiado pequeños en el conjunto del mundo para torcer las corrientes de la política económica mundial, mientras las grandes potencias se empeñan en poner nuevas trabas al intercambio(...) La Argentina podía obtener buena parte de las manufacturas que requeriría ya sea produciéndolas directamente o ya obteniéndolas en los países extranjeros mediante el canje con sus productos agrarios. Lo más económico, lo más económico, lo más provechoso para el país resultaba con frecuencia el último procedimiento, el procedimiento del intercambio. A la industria nacional le tocará pues, resarcir a la economía nacional de las pérdidas incalculables que provienen de la brusca contracción de su comercio exterior”

Es en este contexto que se implementa el Plan de Acción Económica Nacional, conocido como “Plan Pinedo” ya que Federico Pinedo era por entonces el Ministro de Hacienda que lo llevaría a cabo. Como indica Teresita Gómez (2020) teniendo en cuenta las dificultades que se le presentaban a la economía argentina, con la implementación del plan se adoptó una serie de medidas inspiradas en principios económicos diferentes de los que habían prevalecido hasta entonces. Buscando soluciones a los problemas productivos se buscó regular la producción a fin de adecuarla a la demanda existente. Para eso se crearon diferentes “Juntas Reguladoras”

para desarrollar medidas con el objeto de fomentar o trabar sectores productivos, en especial del sector agropecuario.

Al mismo tiempo, se buscó favorecer al sector agrícola mediante la colonización de las tierras bajo propiedad o control virtual de los Bancos Oficiales poniéndolas al acceso de las personas radicadas en el país y que quieran ser propietarios para cultivarlas efectivamente. La propuesta dentro del Plan también incluyó una serie de medidas que buscaban resolver el problema del desempleo mediante la realización de un amplio programa de obras públicas financiado con los recursos que disponía el gobierno y el estímulo de la producción local *“para que vaya llenando los grandes claros dejados en el consumo nacional por la forzosa reducción de las importaciones”*. (Plan de Acción Económica Nacional, 1934)

Con la superación de la crisis, el intervencionismo comenzó a ser cuestionado más que nada por el miedo de sectores agroexportadores que temían que sus productos no sean comprados al reducirse la importación de bienes industriales. Milcíades Peña (1986) cita al Ministro Duhau que para 1934 decía que,

“el desarrollo industrial argentino nos está privando de mercados para nuestros granos y carnes, se nos sigue arguyendo como si nosotrosuviésemos la virtud de insuflar el libre cambio en la mente de quienes crearon y siguen creando los cupos, las tarifas y las mil restricciones que han venido oprimiendo las importaciones argentinas”

Aunque en 1935 se había puesto fin a ese primer plan, para 1939 la nueva situación internacional desatada a partir del comienzo de la Segunda Guerra Mundial hizo que se vuelva a implementar nuevamente las políticas de Pinedo mediante el llamado “Plan de Reactivación Económica”, en el cuál tenía al Estado en un rol centrado en la compra del excedente agropecuarios que no se podían colocar en el mercado exterior con el objeto de cubrir los costos de producción de los productores. También se incluyeron políticas de estímulo de las actividades manufactureras y de la industria de la construcción pero condicionando a ciertos sectores. Al respecto, Pinedo señalaba que:

“debemos precavernos del error de promover aquellas producciones que tienden a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones. De lo contrario

crearemos nuevos obstáculos a las exportaciones: hay que importar mientras se pueda seguir exportando” (Pinedo, 1940)

La implementación de este Plan, para Eduardo Basualdo (2006) es el punto inicial de la consolidación de la *oligarquía diversificada* como fracción dominante en la Argentina. Como señala,

"El liderazgo de esta fracción sobre el conjunto de la oligarquía se originó en que sus integrantes eran los terratenientes pampeanos con mayores extensiones de tierras, y especialmente porque por su diversificación económica era la que estaba en condiciones de concebir una estrategia global de crecimiento a través de alianzas con el capital extranjero –tal como lo había esbozado con el Plan Pinedo–"

Este sector de la oligarquía local que formaba parte de los grandes terratenientes, comenzó a tener una significativa influencia dentro de las grandes firmas industriales que se desarrollaron durante la década del '30 y fue el que impulsó la alternativa exportadora del Plan Pinedo ante el agotamiento del modelo agroexportador clásico.

PERONISMO Y DESARROLLO INDUSTRIAL

Con el Golpe del '43 que puso fin al gobierno conservador de Ramón Castillo y estableció un gobierno militar como preludeo al primer gobierno peronista, comenzó un período en el que parecía fortalecerse en las principales potencias económicas, muchas insertas en la dinámica de la Segunda Guerra Mundial, la premisa de que el Estado debía asumir un rol protagónico en la planificación de la economía. Por lo tanto a partir del '43, el gobierno nacional profundizó su faceta intervencionista, tomando la posta con la creación de empresas estatales, muchas de ellas dedicadas al sector de servicios e incluso nacionalizando algunas ya existentes. Esto también respondía a una lógica nacionalista del ejército argentino que ya contaba con diferentes experiencias en el desarrollo de sectores productivos como el petrolero y el metalúrgico.

Ya con el triunfo en las elecciones, Juan Domingo Perón comenzaba su primer gobierno y una etapa en la que Roberto Cortés Conde (2003) señala que *“se creó un nuevo marco institucional que redefinió el rol del Estado en la*

economía, aumentando el poder de intervención que éste había adquirido durante el período de entreguerras y la crisis del '30."

El pensamiento de Perón en relación al rol del Estado era claro desde el comienzo de la campaña electoral que lo llevaría a la presidencia cuando cita al presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y plantea que la economía ha dejado de ser un fin en sí mismo para convertirse en un medio de solucionar los problemas sociales. Es decir, que si la economía no sirve para llevar el bienestar a toda la población y no a una parte de ella, resulta cosa bien despreciable. En ese mismo discurso que mencionaba a Roosevelt, iba a dejar en claro el rol que iba a desarrollar el Estado peronista:

"Sostengo el principio de libertad económica. Pero esta libertad, como todas las libertades, llega a generar el más feroz egoísmo si en su ejercicio no se articula la libertad de cada uno con la libertad de los demás.(...)El Estado puede orientar el ordenamiento social y económico sin que por ello intervenga para nada en la acción individual que corresponde al industrial, al comerciante, al consumidor. Estos, conservando toda la libertad de acción que los códigos fundamentales les otorgan, pueden ajustar sus realizaciones a los grandes planes que trace el Estado para lograr los objetivos políticos, económicos y sociales de la Nación. Por esto afirmo que el Estado tiene el deber de estimular la producción, pero debe hacerlo con tal tacto que logre, a la vez, el adecuado equilibrio entre las diversas fuerzas productivas. A este efecto, determinará cuáles son las actividades ya consolidadas en nuestro medio, las que requieren un apoyo para lograr solidez a causa de la vital importancia que tienen para el país; y por último, cuáles han cumplido ya su objetivo de suplir la carestía de los tiempos de guerra, pero cuyo mantenimiento en época de normalidad representaría una carga antieconómica que ningún motivo razonable aconseja mantener o bien provocaría estériles competencias con otros países productores. Pero aún hay otro motivo que obliga al Estado argentino a regular ciertos aspectos de la economía. Los compromisos internacionales que tiene contraídos lo obligan a orientar las directivas económicas supranacionales teniendo en vista la cooperación entre todos los países. Y si esta cooperación ha de ser eficaz y ha de basarse en ciertas reglas de general aplicación entre Estados, no veo la forma de que la economía interna de cada país quede a merced del capricho de unos cuantos oligarcas manejadores de las finanzas, acostumbrados a hacer trabajar siempre a los demás en provecho propio. Al Estado, rejuvenecido por el aporte de sangre trabajadora que nuestro movimiento inyectará en

todo su sistema circulatorio, corresponderá la misión de regular el progreso económico nacional sin olvidar el cumplimiento de los compromisos que la Nación contraiga, o tenga contraídos con otros países.”

Incluso ya planteaba la continuación de las políticas de industrialización:

(...)Por lo que os he dicho hoy, y por lo que he afirmado en ocasiones anteriores, parecería ocioso repetir que no soy enemigo del capital privado. Juzgo que debe estimularse el capital privado en cuanto constituye un elemento activo de la producción y contribuye al bienestar general. El capital resulta pernicioso cuando se erige o pretende erigirse en instrumento de dominación económica. En cambio es útil y beneficioso cuando sabe elevar su función al rango de cooperador efectivo del progreso económico del país y colaborador efectivo del progreso económico del país y colaborador sincero de la obra de la producción y comparte su poderío con el esfuerzo físico e intelectual de los trabajadores para acrecentar la riqueza del país.

(...)Asegurada la suerte del factor humano, estaremos en condiciones de proseguir el plan de industrialización en sus más minúsculos detalles. Inventario y clasificación de materias primas, energía que produce y puede producir el país; ayudar el establecimiento de industrias, propulsando las iniciativas, estimulando las inversiones de capital y fomentando la creación y ampliación de laboratorios de investigaciones científicas y económico-sociales con amplia colaboración de técnicos y obreros; sistematización de costos en beneficio de productores y consumidores; moderación de las cargas fiscales que graven toda actividad socialmente útil; estimular la producción para abastecer abundantemente las necesidades del país, sin limitar las posibilidades de producción y transformación, sin extirpar viñedos ni restringir el sembradío para evitar que se destruyan los sobrantes que podían reducir el precio, pero que producían ganancias fabulosas a los capitalistas aunque condenaban a cientos de miles de trabajadores a no beber vino y a no comer pan; permitir precios remuneradores al capital que sean firmes y estables, que sirvan de garantía a los altos salarios y aseguren beneficios correctos; incitar el desarrollo del comercio libre y transporte económico, terrestre, marítimo, fluvial y aéreo.”

Como plantea Eduardo Basualdo, durante el período comprendido por los primeros gobiernos peronistas desde 1946 a 1955 se plasmó una divisoria de aguas en el

desarrollo económico, social y político de la Argentina, fortaleciéndose la industrialización a partir de las nuevas condiciones estructurales y alianzas sociales dejando atrás el modelo oligárquico agroexportador que venía predominando desde el origen de nuestro país. La experiencia peronista conjugó por primera vez el crecimiento económico con un importante aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso. La peculiaridad de esta experiencia se da en un macro de incorporación de la clase trabajadora en términos económicos, sociales y políticos, lo que Alejandro Horowicz (1990, pág. 133) menciona es que a partir del 17 de octubre de 1945 una movilización pacífica de masas obreras violenta el fiel de la balanza donde discurre la política burguesa, tomando partida en la disputa y posicionándose dentro del partido peronista.

Este posicionamiento de la clase trabajadora se dio también a partir de la concreción de las reivindicaciones que históricamente habían formulado los sectores populares durante décadas, como por ejemplo el aguinaldo, la seguridad social, el salario mínimo vital y móvil, los tribunales laborales, los convenios colectivos o las vacaciones pagadas. Aunque muchas de estas medidas ya estaban establecidas legalmente, no se cumplían mientras que otras se pusieron en marcha durante el gobierno peronista. De esta forma, la participación de los asalariados en el ingreso nacional creció exponencialmente, impulsada por un crecimiento tanto del salario como de la ocupación de mano de obra. Como apunta Basualdo (pág. 35), algunos autores consideran que este factor fue el que impidió un salto cualitativo en la producción industrial y en la modernización de la infraestructura luego de la reducción de la inversión que había sido impuesta por la guerra. Sin embargo, la creciente participación de los asalariados en el ingreso estuvo directamente relacionada con el crecimiento de la producción industrial.

Es en los primeros años del período que se da una acelerada expansión económica sustentada en la excepcional situación de la Balanza de Pagos y en un sensible crecimiento de la inversión bruta fija. Entre 1945 y 1948 el volumen de las mercancías importadas se cuadruplicó y el producto interno bruto real aumentó el 28%. La disponibilidad real de bienes y servicios creció durante el período de tres años en una cifra aún más impresionante: el 45% favorecida por el mejoramiento en los términos de intercambio con el exterior y en los servicios de los préstamos e inversiones extranjeras. (Mallon & Sourrouille, 1973)

Es también durante estos primeros años del peronismo que el sector industrial en su conjunto ocupaba más de un millón de trabajadores y, a pesar de la desaceleración

posterior a 1948, consolidó su predominio sobre la producción agropecuaria, afianzándose una relación que fue irreversible en las décadas siguientes. Este cambio se dio una planificación estatal que quedó reflejada en el “Plan de Realizaciones e inversiones para el quinquenio 1947-1951 y los proyectos de ley que lo integran”, más conocido con Primer Plan Quinquenal (1947) que desde un principio establecía que su finalidad era:

“(…) esencialmente de carácter social. Situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen, y al mismo tiempo que se aumente la renta nacional como consecuencia de la movilización de la riqueza y de la producción y también de la elevación del nivel económico que ha de traducirse en mayor consumo”)

Como señalan Gerchunoff y Llach (1998), el gobierno peronista creía que la elevación económica iba de la mano de una mayor autarquía, por lo que actuó vigorosa y deliberadamente en favor de la industria sustitutiva de importaciones. Perón veía en el crecimiento industrial la posibilidad de mantener un alto nivel de empleo y de consumo. Según sus propias palabras al momento de lanzamiento del Primer Plan Quinquenal en el Congreso de la Nación indicaba que,

“Sería un criterio suicida no aumentar la producción cuando se puede, pensando en que llegare quizá una época en que no podremos venderla, Para ello es menester ir ya estableciendo un mejor ciclo económico dentro de la Nación, y a eso también tiende nuestro plan. Debemos producir el doble de lo que estamos produciendo; debemos a ese doble multiplicarlo por cuatro, mediante una buena industrialización, es decir, enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa riqueza y aumentar el “standard” de vida de nuestras poblaciones hambrientas, que son la mitad de nuestro país; cerrar ese ciclo con una conveniente distribución y comercialización de esa riqueza; y cuando el ciclo, producción, industrialización, comercialización, consumo, se haya cerrado, no tendremos necesidad de mendigar mercados extranjeros, porque tendremos el mercado dentro del país y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes: la estabilidad social, porque el hambre es muy mala consejera de las masas.” (1° Plan Quinquenal, 1947, pág. 5)

Para alcanzar el objetivo, el peronismo iba a llevar a cabo un proceso de intervención en el proceso económico que permitió una significativa redistribución de la renta agropecuaria, que históricamente era acumulada por la oligarquía terrateniente en conjunto con los capitales extranjeros vinculados al modelo agroexportador, hacía los sectores asalariados, los empresarios industriales y también hacía la arcas estatales. Por eso, en este trabajo serán analizados dos aspectos de este periodo que tuvieron una relación directa con este proceso de redistribución de la renta agropecuaria. Por un lado el rol que tuvo la formación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) como intento de nacionalizar la economía e independizarla de los centros financieros internacionales y por el otro, las políticas estatales que buscaron reducir la concentración de la propiedad de la tierra productiva y resolver la problemática del pequeño y mediano productor.

EL IAPI, UNA NUEVA HERRAMIENTA DE INTERVENCIÓN

Como se analizó anteriormente, la irrupción del movimiento peronista a la escena nacional hizo que por primera vez el Estado asuma un rol protagónico en la dirección de una economía que tenía como objetivo elevar el nivel de vida de la población. Para eso, se intentó llevar a cabo una intervención total del sistema económico. Resumiendo su primera etapa como presidente, Juan Domingo Perón en *La hora de los pueblos* (1968) señalaba que;

“en esos nueve años fue la primera vez, en toda la historia de la República Argentina, que consiguió poner a punto su economía: repatriando el total de su deuda pública, constituyendo una reserva financiera, reduciendo al mínimo los servicios financieros anuales al exterior, logrando una balanza comercial favorable y constituyendo una economía de abundancia sobre la economía de miseria que recibiera nueve años antes.”

Con la intención de eliminar la dependencia económica con el exterior, además de repatriar la deuda externa, se buscó reducir los servicios extranjeros al mínimo con la creación del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros y de la Flota Aérea, que fue

acompañada de la consolidación de la Flota Mercante. Junto a esto, se tomaron medidas determinantes en el sector financiero como la nacionalización de los depósitos bancarios y del Banco Central que comenzó a ejercer un control sobre las operaciones de cambio oficiales y privadas. Además de la nacionalización de empresas de servicios públicos que estaban en manos de capitales extranjeros, lo que significaba una transferencia sistemática de recursos al exterior. Al mismo tiempo se regularon tanto la producción agrícola como la ganadera a partir del control de precios y de la comercialización interna y externa.

En paralelo, el gasto público se convirtió en la herramienta utilizada para mantener el nivel de empleo a partir de obras públicas tendientes a mejorar la infraestructura general y para facilitar créditos a mediano y largo plazo al sector industrial. En el contexto de una Segunda Guerra Mundial que dejó economías destruidas en Europa y principalmente a Inglaterra, principal comprador de productos agropecuarios argentinos, era necesario prever que la recuperación de los países centrales y la reactivación de su industria manufacturera iba a dejar en una posición desfavorable a la economía argentina ya que esto traería como consecuencia una baja de los precios de los productos del sector primario y un aumento de los productos industriales. La recuperación de Inglaterra también llevaría a competir con sus productos directamente al mercado local que había visto crecer la producción manufacturera a partir de la implementación de políticas que llevaron a la sustitución de importaciones. Es por eso que el gobierno peronista que contaba con el apoyo de la burguesía industrial nacional se vio en la necesidad de proteger este sector y garantizarle las divisas necesarias para importar la maquinaria y los insumos que le facilitaran continuar con el desarrollo productivo.

Basualdo (págs. 48-53) sostiene que uno de los problemas que le tocó atravesar al gobierno peronista es que, pese a contar con reservas para estatizar el proceso de industrialización, el capital extranjero dominaba el sector y aunque en los primeros años tuvo ganancias extraordinarias, después del '52 estas se reducen, aunque siguen teniendo un retorno excepcional, generarían un discurso contra el gasto estatal y los altos salarios, que sería adoptado por parte de la opinión pública. Asimismo, la remisión de utilidades al exterior, se convierte en un agravante de la restricción externa. Por eso, para conformar un Estado planificador del desarrollo y, al mismo tiempo, industrializador, la monopolización del comercio exterior era fundamental. Como señalaba el presidente Perón,

“La palabra de orden de nuestro plan es: producir más. La solución del problema argentino está en aumentar la producción, en el orden de la producción misma, en el orden de su industrialización y aún en su comercialización, Para ello debemos ir pensando la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar a que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de esa riqueza. Esa riqueza se ha perdido por falta de organización. Y ¿quién ha de organizar la riqueza? ¿Los monopolios? Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero.” (1° Plan Quinquenal, 1947)

Es por eso que a través del IAPI se intentó disponer de las divisas necesarias para acentuar el proceso de industrialización. Para Gerchunoff y Llach,

“A través de la política del IAPI, el gobierno peronista cerraba un triángulo de redistribución intersectorial de ingresos coherente con la conformación de su apoyo político. En ese triángulo redistributivo, los vértices eran el sector rural, el sector urbano y el propio estado. El crecimiento salarial fomentado por el gobierno era compensado en el sector industrial con una liberal política crediticia y el estancamiento de los precios de los alimentos. A su vez, el gobierno financiaba parcialmente la expansión del gasto y empleo públicos con el margen que obtenía el IAPI gracias a unas inmejorables condiciones internacionales. El mantenimiento de ese delicado equilibrio dependía de que esa especial situación se prolongara. Pero, en su momento, la sensación predominante era que el peronismo por fin había logrado conciliar la expansión económica con la justicia social, algo que tenía pocos precedentes en el mundo y ninguno en la Argentina” (págs. 189-190)

Para entender el origen del IAPI hay que situarse en el gobierno del todavía presidente Edelmiro Farrell ya que la creación del Instituto fue firmada por éste en

mayo de 1946, unos días antes de la asunción de Juan Domingo Perón el día 4 de junio. Con la liquidación de la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A. a principios de ese año, luego de que el Banco Central hubiera asumido el control de todas las operaciones de cambio, tanto oficiales como privadas, Miguel Miranda quien presidía la entidad consideró oportuno mantener la acción de un organismo para la promoción del intercambio. Para eso, el IAPI se erige sobre los bienes de la extinta Corporación que era un organismo supervisado por el Banco Central y creado en 1941 con la finalidad de estimular las exportaciones no tradicionales hacia los países de América del Norte y de América del Sur pero que al estar organizada como una Sociedad Anónima y ser una entidad privada contaba con una importante presencia en su directorio de empresas estadounidenses que participaban en Argentina y detentaban el virtual monopolio de las operaciones de cambio (Gómez & Ruíz, 2012).

Miranda sugería también que este organismo tendría que ser autárquico y organizarse dentro del criterio comercial pero sin perder de vista su finalidad de bien común. En palabras del mismo Miranda,

“(...) no parece prudente suprimir la acción de promoción del intercambio; se piensa por el contrario, en la necesidad de coordinar esa acción en forma orgánica y práctica, de manera que asegure positivos beneficios a la economía nacional, sirviendo para respaldar, tanto a los productores agrarios cuanto a los industriales, de toda perturbación del mercado (...) La conquista de nuevos mercados y el afianzamiento de los ya logrados, así como la provisión regular de materias primas y equipos que aseguren un desarrollo racional de la economía del país justifican, asimismo, una acción permanente de promoción del intercambio.”

Como plantea Teresita Gómez (2020, págs. 230-247) la creación del IAPI fue la respuesta a un proceso de cartelización del intercambio agropecuario a nivel internacional, situación ante la cual el mercado argentino quedaba en inferioridad de condiciones. En esos años se habían creado en países competidores en la producción y venta de cereales con Argentina como lo eran Australia y Canadá, el Australian Wheat Board y el Canadian Wheat Board. Estos organismos sirvieron para fijar precios mínimos garantizados para los productores, protegiéndolos de la volatilidad del mercado internacional y al concentrar toda la oferta nacional, podían negociar precios más altos y condiciones más favorables con compradores internacionales. Otro

antecedente también lo era la Commodity Credit Corporation nacida en los Estados Unidos en 1939 y cuya función consistía en otorgar créditos al sector agropecuario, al mismo tiempo que decidía sobre cuotas del mercado y tenía injerencia en las superficies que se debía sembrar. Esta situación llevó a que desde la visión oficial del gobierno peronista, se entendiera como algo necesario la creación de un organismo que concentrara las ventas al exterior, para tener capacidad de negociación con aquellas otras instituciones que buscaran colocar sus productos en el mercado internacional.

Susana Novick en su clásico estudio *Iapi: auge y decadencia* (1986) plantea que para fundamentar la creación de estos instrumentos que pretendían alterar el sistema económico y el equilibrio social preexistente, el Estado nacional tuvo que valerse de tres premisas que sirvieron de justificativo para llevar a cabo las medidas dispuestas. Por un lado, se sostuvo que los intereses económicos del país debían primar sobre los intereses económicos de los particulares. En segundo lugar, el Estado era la única instancia política que garantizaba una distribución equitativa de los beneficios obtenidos por el intercambio comercial. Y por último, los fines de lucro, característica esencial de la actividad privada, debían ser dejados de lado, en algunos casos, para lograr los intereses generales. Por lo tanto, la creación del IAPI se fundamentó básicamente en la idea de que como anteriormente en situación similares el Estado argentino había fallado en la implementación de políticas por falta de capacidad y preparación, era necesaria la intervención de un organismo específicamente abocado a las cambiantes circunstancias mostradas por el mercado internacional como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Años después, el gobierno peronista reconocería que:

“De acuerdo con lo ocurrido en la posguerra 1914-18 cuando los precios de nuestra producción bajaron irrisoriamente, en 1946 el Estado tomó medidas para evitar en esta posguerra que se repita lo de 1918 creando el IAPI, que buscó igualar los precios de exportación con los de importación”. (La Nación Argentina: justa, libre y soberana, 1950)

Al fijarse los precios de los productos argentinos en el exterior era indispensable desarrollar estrategias en defensa de ellos ante posibles deterioros en los términos del intercambio, para que los productores internos, tanto agrícolas como ganaderos, quedaran amparados ante los bruscos cambios de los precios internacionales. Por lo que se buscaba que la actividad privada no se vea perjudicada con la nueva política sobre

el comercio exterior, sino por el contrario, resultaría complementada y también beneficiada. Además, desde el IAPI resultó imprescindible desplegar una adecuada propaganda en el mercado internacional acerca de la calidad y diversidad de nuestra producción, que resultaba necesaria para conquistar nuevos mercados y afianzar los ya logrados.

Como señala Novick (págs. 35-36), la acción del Estado —en la compra directa de cereales a los productores— formaba parte de una política contra los monopolios internacionales, desempeñando el IAPI el papel de ejecutor de esa política estatal, ya que identificaba a esos monopolios extranjeros como responsables de perjuicios contra los intereses del desarrollo argentino:

“1943. Los precios de nuestros cereales los fijaban consorcios extranjeros, únicos compradores de nuestra producción. El chacarero veía salir el producto de su trabajo por una cantidad miserable de dinero. Mientras el consorcio extranjero realizaba un extraordinario negocio, el chacarero vivía miserablemente y muchos miles de argentinos no podían comprar ni el pan por su precio excesivo”.

“1946. El precio del cereal lo fija el Estado antes de que se haya procedido a su siembra. El chacarero recibe una mayor retribución por su esfuerzo y está protegido ante eventuales desastres. El pan, fabricado con la harina del trigo vendido a los molinos a bajo precio por el Estado, está al alcance de todo el pueblo argentino. (La Nación Argentina: justa, libre y soberana, 1950, pág. 62)

Hay que reconocer que los países beligerantes habían establecido durante la guerra, diferentes mecanismos de centralización y coordinación para la compra de productos agropecuarios en el mercado internacional con el fin de abastecer de alimentos a su población y que en el período de posguerra no se limitaron, continuando con estas políticas. Ante este virtual monopolio establecido por las naciones compradoras de nuestra producción, tendiente a eliminar toda competencia y así negociar frente a vendedores débiles con el fin de obtener precios más bajos, para el peronismo era esencial crear una institución capaz de defender las cotizaciones de la producción nacional, fijándolas en niveles de paridad real con la de los principales artículos que se importaban de los países consumidores.

En relación a esto, Jauretche (1977, pág. 72) plantea que el IAPI eliminó del mercado interno de compra a los compradores internacionales pero no lo hizo totalmente, ya que estos también eran dueños del mercado comprador externo, lo que los hacía fuerte para negociar el precio de productos exportables. Sin embargo, esto hizo fuerte también al Estado argentino, ya que podía reservarse el recurso de no vender, algo que el productor aislado no tenía, y al mismo tiempo, podía dirigir la venta a otros mercados forzando su apertura mediante tratados bilaterales de comercio. Para Perón, ese sector intermediario era un tumor que estaba allí, absorbiendo la mayor parte de la vida de todos los demás tejidos de la economía argentina que trabajan y lo plantearía en el discurso en el que anunció el Segundo Plan Quinquenal: *“cortamos eso, sacamos el tumor y pusimos la cánula; la cánula es ahora el IAPI”*.

Del extenso análisis que hace Susana Novick (págs. 37-40) surge también un relevamiento de las funciones del IAPI y que permite entender que los objetivos iban mucho más allá del control de precio de la producción agropecuaria. A pesar de que ellas fueron transformándose con el correr del tiempo, pueden clasificarse en los siguientes grupos, tanto en el orden interno como externo:

Actividades en el orden interno

a) Comerciales:

El Instituto compraba a los productores los cereales que luego exportaba. Respecto del trigo, por ejemplo, adquiría casi toda la producción (para exportar y también para distribuir en el mercado interno). Sin embargo, de otros cereales —avena, cebada, centeno y maíz— solo adquiría los cupos necesarios para la exportación, dejando en manos privadas las cantidades destinadas al consumo interno. Distinto tratamiento recibían las oleaginosas: el IAPI compraba la producción total de las semillas y luego las entregaba por cupos a los industriales para que las procesaran. Posteriormente, colocaba el aceite en el mercado internacional. Las exportaciones de carne, cueros, grasas y sebos también las realizaba el Instituto, previa compra en el mercado interno, aunque en proporciones variables según los años.

b) Financieras:

El IAPI otorgaba fondos a las reparticiones públicas para la compra de bienes de capital. Como detallaremos más adelante, intervino en la compra de ferrocarriles, teléfonos, buques para la Marina Mercante, entre otros. Asimismo, los gobiernos

provinciales recibieron financiamiento para adquirir bienes de capital como camiones, tractores y equipos para obras viales. El sector privado también se benefició con sus fondos: la industria frigorífica, la metalúrgica, la jabonera, entre otras. Con el propósito de reducir inversiones que el IAPI debía efectuar para cubrir riesgos en empresas privadas, se implantó un sistema de autoseguro. Este comprendía mercaderías del Instituto almacenadas en depósitos propios o arrendados, en tránsito o en aguas de jurisdicción nacional. Se excluían las mercaderías de importación adquiridas bajo la condición CIF y las compradas por cuenta y orden de terceros. Con esto, se logró una importante reducción en el pago de primas de seguro.

c) Reguladoras del mercado interno:

El equilibrio del sistema económico era influido —directa o indirectamente— por decisiones del Instituto, que adoptaban diversas formas. Por ejemplo:

1. Compraba productos elaborados que no encontraban colocación (arroz, 1952).
2. Establecía márgenes de beneficio al sector industrial (aceite de tung, 1950).
3. Fijaba precios de mercaderías (carne, pan, harina, 1949).
4. Compraba excedentes de sobreproducción y se comprometía a no venderlos en el mercado interno (tomates, 1950).
5. Creaba Comisiones Mixtas para afrontar crisis de productos (tejidos, quebracho, etc.).
6. Adquiría materias primas para entregarlas a los industriales y que las procesaran por cuenta y orden del Instituto (lino, 1946).

d) De promoción y fomento:

Actividades productivas consideradas prioritarias por el Instituto recibían un tratamiento especial, en algunos casos mediante créditos no reembolsables. Ejemplos:

1. Campañas para el fomento agropecuario; lucha contra plagas; compra y distribución de semillas.
2. Venta de productos a menor precio en zonas perjudicadas por fenómenos climáticos, asumiendo el déficit (harina y subproductos, 1950).
3. Pago de adicionales a productores en zonas con sequía (tanino, 1949).
4. Fomento de la inmigración.

5. Venta de productos a precio de costo a la industria local (curtiembres, 1950).

e) Abastecimiento:

El mercado internacional de posguerra presentaba dificultades para importar productos esenciales. El Instituto se encargaba de adquirirlos y distribuirlos en el mercado interno. Por ejemplo, hacia 1949 distribuyó cemento, tejidos de algodón, yute y soda cáustica. Para garantizar el abastecimiento local, el IAPI incluso llegó a expropiar productos escasos y distribuirlos directamente a los consumidores.

f) Subsidiadora:

Algunos productos de consumo masivo fueron subsidiados para mantener el nivel del salario real. El Instituto asumía las pérdidas comerciales en el abastecimiento de carne a la Capital Federal. Asimismo, para cumplir con los cupos de exportación, se subsidiaba a frigoríficos afectados por sequías, evitando su paralización como fuente de trabajo. Además de la actividad ganadera, también se subsidiaron —aunque en menor medida— las actividades agrícola y minera.

Actividades en el orden externo

a) Comerciales:

El IAPI tenía como principal tarea colocar productos argentinos en el mercado internacional, buscando los mejores precios. Vendía cereales, carnes, cueros, extracto de quebracho, entre otros. Con este objetivo, firmó convenios comerciales con países extranjeros, los cuales a su vez nos proveían de maquinarias o insumos industriales. Se destacan los acuerdos firmados entre 1947 y 1949 con Suiza, Hungría, Italia, Países Bajos, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Brasil y Suecia. Estas actividades implicaban controlar prácticamente la exportación total de cereales, en menor medida productos ganaderos, y la importación de insumos críticos como arpillera, caucho, madera, cemento.

b) Financieras:

Para fomentar el comercio exterior, el IAPI otorgaba financiamiento a países extranjeros, con el objetivo de promover la compra de productos argentinos, especialmente alimenticios. También encargó a astilleros europeos —británicos y holandeses— la construcción de naves de pasajeros y de carga refrigerada, adelantando fondos para su ejecución.

c) Asesoramiento y control:

Otra función era asesorar al Poder Ejecutivo en la tramitación y firma de convenios internacionales de carácter comercial, y luego controlar el cumplimiento de los mismos. Todas las negociaciones o compras dispuestas por el Ejecutivo en defensa de la producción nacional eran canalizadas a través del Instituto.

Al ser un organismo tan amplio fue necesario nutrirlo de fondos para que se lleven a cabo todas sus funciones. Su capital inicial asignado fue de \$4.000.000, pero también fueron destinados a su patrimonio los bienes que habían pertenecido a la liquidada Corporación para la Promoción del Intercambio S.A. Aunque estaba facultado para la compra y venta de divisas originada en la exportación de productos, beneficiándose con las utilidades provenientes de las diferencias entre los tipos de compra y de venta, para Novick, el IAPI tenía como su fuente principal de recursos los beneficios obtenidos por la compra en el mercado interno de productos agropecuarios y su posterior venta en el mercado internacional, como así también por la adquisición de material importado y su colocación en el país. Con esta idea coincidía un crítico del modelo peronista como Roberto Cortés Conde (2003) que señala que en ningún momento la Argentina estuvo en la posguerra en condiciones de fijar precios por lo que el IAPI obtuvo beneficios cuando los precios internacionales estaban en alza y le pagaba menos a los productores. En cambio Arturo Jauretche (ibídem.) señala que el IAPI compraba a un precio superior al del mercado internacional pero también vendía a un valor superior al que habitualmente pagaban los compradores internacionales habituales ya que tenía mayor poder de negociación que los productores.

Otros análisis aportan que en muchos períodos la principal fuente de sus recursos recaía en el endeudamiento con el Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial. Ruiz y Tauss (2011) explicaban que al analizar la información contable y cuantitativa no se sustenta la afirmación de que, a través del IAPI, las actividades agrícolas y ganaderas subsidiaron a la industria. Sino que el IAPI originalmente ya había recibido una poderosa inyección por parte de los bancos anteriormente mencionados.

Sin embargo, desde una corriente liberal se sostuvo que el IAPI sirvió para sostener el desarrollo industrial en detrimento del sector agropecuario. José Martínez de Hoz (1981) sería uno de los que contribuiría a esta idea al sostener que durante el peronismo,

“El país se inclinó desde 1945 por un sistema de autarquía económica. La meta fue la de intensificar la industrialización y lograr la autosuficiencia mediante la sustitución

de importaciones por producción local. El proceso se encaró con prescindencia de consideraciones sobre su costo. Tal política se instrumentó a través de transferencias de ingresos de ciertas actividades a otras sustitutivas. Ello se logró en distintas épocas con diversos instrumentos tales como los tipos de cambio diferenciales, las prohibiciones de exportar productos requeridos como insumos por las actividades protegidas y la transferencia a las mismas de los productos de exportación a los precios más bajos de un mercado local limitado o cautivo; o impuestos a la exportación por una parte y subsidios a las nuevas actividades por la otra mediante el otorgamiento de desgravaciones impositivas, tarifas preferenciales, crédito en condiciones favorables y otras medidas discriminatorias. Además, las industrias de sustitución de importaciones gozaron de protección aduanera respecto de los productos del exterior, que en muchos casos les fue garantizada sin plazo, y de protección contra la producción local al no otorgarse beneficios promocionales similares a nuevas empresas que quisieran competir en el mercado. En muchos casos la alta protección se convirtió en infinita al prohibirse la importación de bienes competitivos.”

Antonio Cafiero (Gerchunoff & Llach, 1998, pág. 190) coincide en que hubo presión al sector agrícola pero justificaba que,

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

Se puede señalar que en los primeros años de implementación del IAPI, no sólo comercializaba el grano en el exterior, es decir, lo exportaba, sino que también lo vendía para el consumo en el mercado interno. Sino que como plantea Novick (pág. 48) desde el gobierno se establecía los precios básicos en el momento de la siembra, y posteriormente podía adicionarle algún porcentaje durante la cosecha. En el mercado interno distribuía el cereal a los molinos harineros, y en varias oportunidades subsidió el precio del pan por considerarlo consumo masivo de primera necesidad. Pero sin dudas,

más compleja era la situación en el mercado internacional ya que el Instituto compraba el grano al precio establecido por el gobierno, según sistema de precios básicos, y lo exportaba a precios que eran establecidos en otros ámbitos como Chicago, Winnipeg o Australia. Hasta 1949, los relativamente altos precios pagados por los productos primarios, entre ellos el trigo, posibilitó al Instituto comprar en el mercado interno a un precio y venderlo en el externo a otro superior.

Como indican Gerchunoff y Llach (pág. 190) el comercio de posguerra era bilateral en todo el mundo, por lo que las condiciones de las transacciones surgían de las negociaciones entre las partes. Por lo que una agencia única de comercialización, como era el IAPI, era capaz de obtener mejores precios que los que se habrían conseguido con el poder de negociación más disperso, quedando el productor menos expuesto a fluctuaciones violentas en los precios de sus productos. Pero estas consideraciones eran poco convincentes para los propietarios rurales porque muchas de las otras políticas gubernamentales no les eran favorables, principalmente los aumentos salariales a partir del Estatuto del Peón y los cambios en los sistemas de arrendamientos bajaron la rentabilidad del sector. Por esos motivos comenzaron a exigir la retribución de las ganancias generadas por el IAPI.

Las ganancias obtenidas le permitieron otorgar fondos a las reparticiones estatales para la compra de los servicios públicos de capital extranjero, subsidiar importaciones y realizar obras consideradas de bien común. Estas ganancias darán origen a una ardua polémica interna y se convertirán en pérdidas, hacia 1949, al declinar los precios internacionales, pues el gobierno debió continuar pagando al productor los precios básicos prometidos sin modificar el régimen jurídico de tenencia de la tierra y la paridad cambiaria. Por lo que esta modificación en el contexto del mercado internacional también cambió el sentido original de IAPI.

INDUSTRIA O CAMPO, ¿A QUIÉN BENEFICIÓ EL IAPI?

Como se analizó con anterioridad, el IAPI iba a tener como objetivo sostener parte de las obras dispuestas en el Primer Plan Quinquenal. Como sostienen Gómez (pág. 242) y Novick (pág. 99) en una primera lectura de los gastos de capital financiados por el IAPI, se observa que gran parte del destino fue a la adquisición de activos existentes como los ferrocarriles y parte de la flota fluvial, mientras que la compra de bienes de capital nuevos se enfocó en transporte, energía y equipamiento para la defensa nacional.

En sus primeros años, el Instituto participó activamente en hechos tan importantes como la nacionalización de los servicios públicos, hasta entonces en propiedad del capital extranjero, y el equipamiento, creación y expansión de empresas estatales como YPF, Flota Mercante, Gas del Estado, Fabricaciones Militares, Aerolíneas Argentinas. Siendo 1948 el año de mayor inversión por parte del IAPI, con la crisis de los precios internacionales de los productos agrícolas, a partir de 1949 comienza una declinación en las inversiones de este tipo.

Esta inversión por parte del Estado iba a ser criticada por el sector agropecuario que consideraba que el IAPI se quedaba con su rentabilidad para destinarla a otros sectores. En la *Memoria Anual* de 1947 de la Sociedad Rural se podía leer parte de esta crítica:

“El sorprendente desarrollo de nuestros grandes centros urbanos y el esplendor y opulencia de la gran metrópoli así como el progreso y el confort ciudadano no son más que el resultado de la enorme riqueza producida en nuestros campos y que ha sido absorbida por la ciudad, no habiendo recibido, en concepto de compensación, sino una mínima parte de lo entregado.”

También el Congreso de la Nación era lugar para la crítica del IAPI por parte de sectores opositores, como en el caso del diputado por la Unión Cívica Radical, Luis Mac Kay (Novick, 1986, pág. 87):

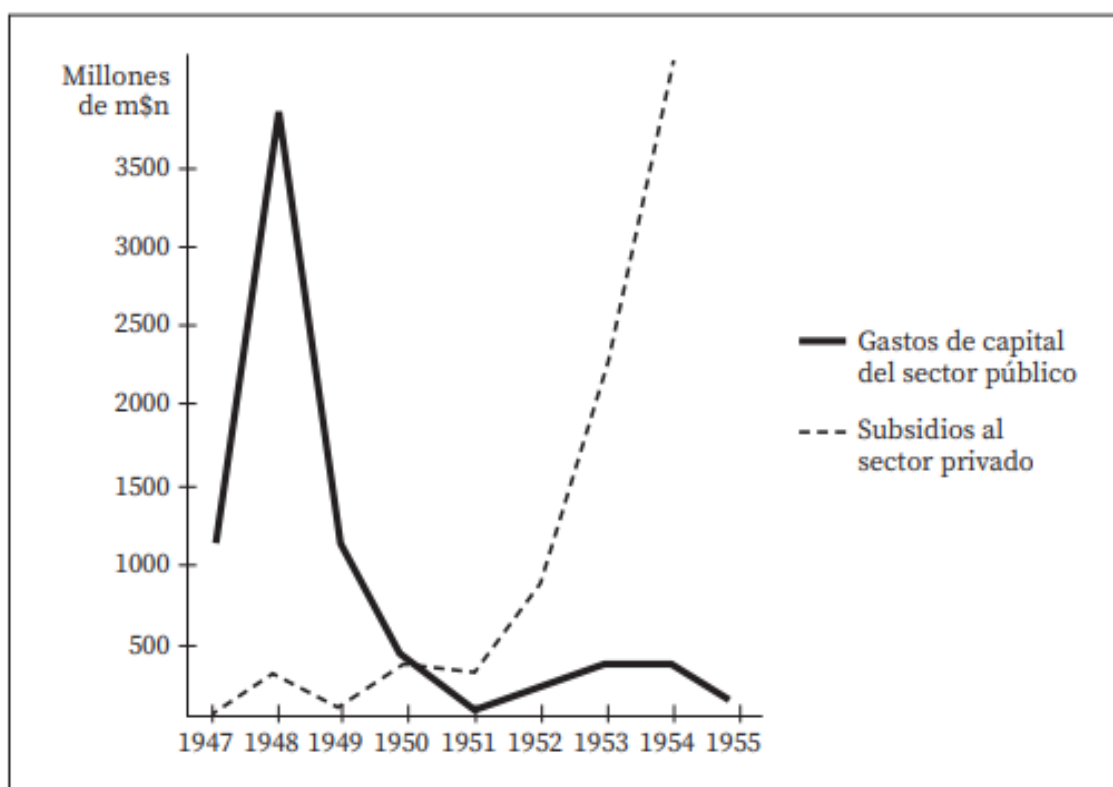
“Censuramos que las ganancias obtenidas en la comercialización de la producción —más de 2.000.000.000 de pesos, según lo expresó el propio Presidente de la Nación— no vuelvan al productor y se inviertan en actividades ajenas a las específicamente agrarias”

Sin embargo, como señalan Gerchunoff y Llach (págs. 212-215) es nítido el cambio de signo en la política de compras de cosechas a partir de fines de la década del '40, cuando se da una baja general a nivel internacional de los precios de los productos agrícolas. A partir de entonces, el IAPI comienza a pagar precios más altos que los del mercado internacional con el fin de estimular la producción. A partir de los subsidios del IAPI, se lograban precios remunerativos para los productores sin que los precios internos aumentaran tanto como lo hubieran hecho como con una devaluación, que a su vez hubiera encarecido las importaciones. Además de retribuir al campo con precios

superiores a los internacionales, el gobierno pasó a tener en cuenta al sector agropecuario en la asignación de créditos. Este cambio junto al esfuerzo oficial por mantener vivo el mercado inglés para las carnes argentinas luego de que los ingleses, que en su momento suspendieron los embarques por problemas en la fijación de precios, generaron el agradecimiento de la Sociedad Rural tanto al Presidente Perón, como a su ministro de Economía, el Dr. Roberto Ares.

Lo que se podría plantear como una vuelta al campo desde comienzos de la década del '50, que el gobierno peronista acentuó con la implementación del Segundo Plan Quinquenal (1953, pág. 163), tenía como objetivo *“lograr una máxima y mejor producción que satisfaga el consumo interno y proporcione convenientes saldos exportables”*. En busca de eso, no solo las políticas estatales se centraron en los subsidios sino que se organizó un plan de inversiones para fomentar la investigación, difundir innovaciones en los modos de producción y mejorar la sanidad animal y vegetal, entre otras cosas.

Como se ve en el cuadro 1 publicado en el trabajo de Novick, la inversión del IAPI como se señaló en un principio con destino a gastos de capital del sector público comenzó a virar aumentando exponencialmente en subsidios hacia el sector privado. Como afirma la autora (pág. 108), el IAPI se había transformado, de ente capitalizador nacional, en organismo subsidiador de la actividad privada. En este sentido coincide Teresita Gómez (págs. 244-245), al plantear que distintos sectores afirmaban que el IAPI generó una traslación de ingresos desde el sector agropecuario al industrial pero que en todo caso, ése podría haber sido el objetivo fijado en un principio. Sin embargo, en la práctica, al no haberse producido una modificación de la estructura económica existente y al seguir, en consecuencia, dependiendo de las divisas aportadas por el sector agropecuario, resultaba casi lógico que buena parte de sus ingresos volviera al sector, por lo que el campo siguió subsidiando al campo. Incluso señala la autora que en muchos casos el instituto realizó empréstitos a distintos países para que compraran los bienes provenientes del sector agropecuario, por lo que se puede concluir que este caso el Estado nacional también subsidió al campo, ya que estas ventas nunca se hubieran concretado sin la participación gubernamental.



Cuadro 1. Resumen general de financiaci3nes a cargo del IAPI. (Novick, 1986)

Pese a esto, la construcci3n hist3rica de la corriente liberal va a recortar el rol del IAPI a los primeros a1os, como en el caso de Luis Alberto Romero (2000) quien sostiene que desde la monopolizaci3n de la venta de cereales entre 1946 y 1949, cuando los precios externos son elevados, el instituto se queda con una parte importante de los beneficios para financiar los gastos del Estado y el cr3dito a los industriales, y evita que el aumento de los cereales se refleje internamente. Resumiendo, afirma que fue una herramienta de distribuci3n de beneficios a trabajadores e industriales, que pag3 el sector agropecuario. Para Cort3s Conde (2003) el hecho de mantener una pol3tica de altos salarios para los sectores populares s3lo era sostenida por un esquema econ3mico basado en la protecci3n y los subsidios al sector industrial lo que, por definici3n, supon3a que 3stos ten3an una productividad por debajo de la del sector agropecuario que compet3a en los mercados internacionales. Cort3s Conde plantea que el peronismo hab3a creado un *Leviat3n* en condiciones de manejar numerosos y poderosos instrumentos que afectaban a diario el comportamiento de los agentes econ3micos, favoreciendo a unos y perjudicando a otros.

Para Julio Ruiz (2014) las objeciones al IAPI que se refieren a la restricci3n del libre comercio por parte del gobierno son de ra3z eminentemente ideol3gica ya el autor

considera que la creencia en el libre mercado como un valor en sí mismo, sólo tiene asidero dentro de la ideología liberal. Por lo tanto se puede llegar a pensar que la crítica de este sector no tiene sustento basado en el propio desarrollo de las herramientas utilizadas por el IAPI. Como señala Ruiz (págs. 26-27) en todo el lapso de funcionamiento del Instituto su principal fuente de financiamiento fue el endeudamiento, que siempre superó a los Resultados del Ejercicio como fuente de fondos. En consecuencia, desde el punto de vista de la información contable no puede afirmarse que con fondos generados por la actividad específica del IAPI se haya financiado la expansión industrial de esa época. Confirmando que al analizar el uso de los fondos del Instituto, los destinos a financiar gastos del gobierno, en su mayoría a la inversión en infraestructura de servicios como transporte, energía y comunicación fueron una magnitud similar al utilizado en financiar al sector agropecuario.

El golpe de Estado a Perón el 16 de septiembre de 1955 y la consiguiente disolución del IAPI, junto al restablecimiento de las formas tradicionales del comercio interior y exterior y la derogación de los convenios bilaterales puede dar un indicio de qué sector económico sostuvo las críticas a esta herramienta de intervención que tuvo el peronismo. Como señala Arturo Jauretche (1977, págs. 76-77) sería inexacto hablar de la destrucción del Instituto tras el golpe, ya que este fue sustituido por quienes regían el mercado antes de su creación al plantear que los grupos dominantes como Bunge y Born y Dreyfus operaban de la misma forma que el IAPI pero con signo inverso. Lo que el país pierde, lo ganan los exportadores tradicionales y las economías abastecidas a menor precio. Esto no genera la crítica del sector liberal, que estas empresas hagan negocios es parte del juego y de la libertad de mercado que despoja a los productores y al país de su ganancia.

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

Como plantea Naúm Minsburg (1987, pág. 42) históricamente la clase dominante argentina poseedora de inmensas extensiones de tierras tuvo la particularidad que dicha posesión no le hubiera significado una inversión de capital acorde con el valor de la propiedad y menos aún con el producto que se obtenía, ya sea la agricultura o la ganadería bovina o en algunos casos, ovina. En ese mismo sentido, sostienen Jorge Sábato y Jorge Schvarzer, citados por Minsburg (ibídem.), que la clase dominante

otorgó una mayor eficiencia económica a las grandes explotaciones frente a las de familias de colonos, lo cual permitió conservar extensas propiedades, consolidando una clase de grandes terratenientes que acarreó una fuerte concentración de los ingresos y de los excedentes generales en las pampas. Esto acostumbró a esa clase empresarial a que variara el tipo de producción rural en función de las oportunidades ofrecidas por el mercado. Esta posibilidad de acomodarse a los cambios les permitía disminuir riesgos y obtener ganancias superiores a las que podía lograrse incrementando la productividad de los factores. Como consecuencia, esto desestimuló la colocación de ganancias obtenidas en inversiones productivas especializadas, favoreciendo en cambio el mantenimiento de activos líquidos o semilíquidos que podían ser destinados alternativamente a la producción más rentable.

El peronismo en su intento de profundizar el crecimiento industrial y de impulsar un desarrollo económico que incluya a amplios sectores sociales históricamente relegados, se enfrentó a una estructura productiva que servía de soporte a la clase dominante. Por lo tanto, realizar un cambio estructural era también modificar la concentración de tierras productivas de un sector agropecuario que basaba su dominio en la gran explotación. A poco de asumir Perón al poder, en el Quinto Congreso Agrario Cooperativo de 1946 diría que:

“No es nuevo en el país el problema de la tierra. Ya Rivadavia intentó solucionarlo. Entonces la tierra valía 300 veces menos de lo que vale hoy en la República. Creó su famosa teoría de la enfiteusis, es decir, la tierra en propiedad pero sin derecho a venta. Pero este sistema, que se aplicó a medias fue la causa de la formación de grandes latifundios. Tal es el resultado de una magnífica idea con pésima aplicación.”

Incluso en campaña, tal como recopila Hugo Gambini (1983) los testimonios de Antonio Manuel Molinari y Mauricio Birabent, se propuso una reforma agraria. A partir de un discurso del propio Perón en el que proclamaba “*entregaremos la tierra al que la trabaje*”, la campaña electoral previa a las elecciones de 1946 tuvieron un conjunto de promesas de expropiación de grandes latifundios en diferentes provincias a través de la articulación con el Consejo Agrario, que tenían como objetivo ganarse el apoyo de los pequeños productores agropecuarios. Sin embargo, la conversión del Consejo Agrario a una simple dependencia del Banco de la Nación pocos días antes de la asunción de Perón como presidente, generó la dimisión de Molinari y Birabent, quienes habían sido

promotores de una reforma agraria, al ver que el proyecto electoral cambiaba el rumbo. En palabras de Birabent:

“Le recordé que él nos había llamado para hacer un cambio de estructura que modificaría la situación agraria y que prometió jugarse en la patriada. Molinari, a su vez, le recalcó que la reforma agraria es una operación jurídica-económica y no de técnica agronómica bancaria, que es autofinanciable y no una mera expropiación de tierras rurales divididas y vendidas a nuevos propietarios, sino un nuevo régimen legal de uso del suelo que haga imposible el uso rentístico u ocioso de la tierra.” (págs. 114-117)

En el mencionado discurso del Quinto Congreso Agrario Cooperativo, Perón se encargaría de mencionar la situación de cambio del Consejo Agrario y su rol en el proceso de resolver la situación de las tierras productivas:

"La ley 12.636, de creación del Consejo Agrario, he debido abandonarla porque no puede ser una solución. Y no siendo una solución para el que aspira a tener la tierra tampoco puede serlo para el gobierno, que está leal y sinceramente empeñado en resolver su problema. Hay que buscar otra forma de financiación para la obtención de la tierra y trabajar desde otra dirección para que vuelva a su valor real (...) les aseguro que el gobierno va a encarar la realización de un plan progresivo mediante el cual se entregará la tierra paulatinamente en las mejores condiciones de pago".

Este proceso de entrega de tierras para quien las trabaje va a estar representado por dos políticas directas que aplicó el peronismo que, durante el período de 1943-1946, ya había mejorado las condiciones laborales del trabajador rural. Por un lado, va a promover una política de arrendamientos que facilite la producción del arrendatario, mientras que por el otro, a través de una política de créditos y subsidios, permitir que esos arrendatarios se conviertan en propietarios a partir del desarrollo de asentamientos y colonias rurales.

LEY DE ARRENDAMIENTOS

Como analiza Mario Lattuada (1986) las leyes de arrendamiento, desde sus inicios han tenido la función de amortiguar los conflictos entre aquellos que tienen la tierra y el

poder en el sector rural, y aquellos que deben trabajarlas y hacerlas producir. Su función de válvula de escape para disminuir la presión de los sectores no propietarios sobre la estructura de la tenencia, sustituyendo parcialmente otras formas de acceso a la tierra que signifiquen una transformación de las relaciones existentes en la estructura agraria.

En ese sentido, el autor (pág. 110) señala que las prórrogas de los contratos de arrendamientos, congelamiento de precios y distribución de frutos, y la suspensión de los juicios por desalojo, no fue más que una variante de la política tradicional de arrendamientos, cuando las leyes convencionales que regulaban los mismos fueron insuficientes, en períodos de crisis económica y particularmente crisis agraria, para mantener el statu quo de la estructura agraria. Por eso, ya hay registros de una primera ley de prórroga de los contratos de arrendamientos bajo un gobierno conservador en 1942. Pero van a continuar durante el gobierno de la Revolución del '43 y también durante el gobierno peronista.

Es necesario también realizar una distinción del sujeto social considerado arrendatario para entender que una ley de prórrogas en los contratos puede recaer de manera diferente según las características que este tenga. Cómo distingue Silvia Lazzaro (1997), en el caso concreto de los arrendatarios carentes de tierra, pero que a través de contratos específicos pueden vincularse con quienes sí la poseen, las divergencias y matices en su conducta y en su lógica productiva son evidentes. En efecto, cuando los arrendatarios han podido capitalizarse, y cuentan con disponibilidades financieras adecuadas, están habilitados para actuar como empresarios, en tanto obtienen explotaciones según sus necesidades y pueden organizar así su empresa, de modo que el plazo contractual en sí mismo no les genera perjuicio alguno, sobre todo en lo que hace a su estabilidad económica y social.

La situación toma otro carácter, cuando el arrendatario carece de los recursos imprescindibles como para neutralizar la situación de inseguridad y desequilibrio en la explotación, que potencialmente puede significar su ruina económica y hasta la desintegración social de la familia agricultora, realidad ésta cercana a la concepción más tradicional respecto a la naturaleza del arriendo como forma de tenencia.

Como plantea la autora (págs. 155-156), la separación entre la propiedad de la tierra y del capital implica la búsqueda permanente de rearticulaciones de estos factores, a través de diversas combinaciones que cambian según la coyuntura. Así, esta peculiar situación facilita la concreción, por parte de los propietarios, de estrategias más flexibles que permiten, entre otras alternativas, desplazarse hacia la ganadería o disminuir la

superficie sembrada, si la relación de precios lo justifica. Y, en el caso de los arrendatarios, da lugar a la aparición de la figura del contratista rural: propietario de maquinaria agrícola que toma tierras en alquiler, cultivándolas y dividiendo su producción con el propietario, según proporciones previamente determinadas. Son éstas relaciones de arrendamiento, pero ampliamente distanciadas de aquellas asociadas a la locación agrícola tradicional.

La Sociedad Rural Argentina (SRA), sistemáticamente hostil a las prácticas intervencionistas emanadas del estado peronista, se opone con énfasis, en los primeros años a la prolongación de la política vigente sobre arrendamientos, destacando implicancias negativas, tales como la retracción del mercado de arrendamientos, la disminución del valor de la tierra y la desorganización de la explotación agropecuaria, tanto en su dimensión técnica como financiera, a la vez que avala y promueve la concreción y puesta en práctica de soluciones permanentes, en el marco general del libre juego de las leyes económicas, a fin de garantizar la libertad en el régimen de los arrendamientos. En cambio, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) para esos primeros años del peronismo que se van a implementar prórrogas cortas a los contratos, argumentaba que los criterios claves relativos al problema de la tenencia de la tierra eran promover la posesión por parte del productor directo, eliminación del latifundio y de todo indicio que permita apuntalar la especulación y el beneficio del intermediario y, por lo tanto, se cuestionaba el sistema de arrendamiento como solución permanente (pág. 159).

Es recién en 1948, con el dictado de la Ley N° 13.246 sobre arrendamientos y aparcerías rurales que se pone fin a las prórrogas cortas y se estipula una estabilidad de los arrendatarios de prácticamente ocho años ya que se establece que los contratos debían tener una duración de cinco años con una opción de tres años más a favor de los arrendatarios. Además se acordaba a los arrendatarios la posibilidad de una revisión del precio de los contratos, en aquellos casos de que existieran desequilibrios entre el costo de producción y lo que se pagaba. También se otorgaba la remisión proporcional del precio del arrendamiento en el caso de pérdida total o parcial de la cosecha. Para evitar la intermediación entre el terrateniente arrendador y el arrendatario que trabajaba el predio, se prohibía el subarriendo, además de la explotación irracional del suelo.

Entre otras cosas, la ley establecía que los predios que se otorgaban en arrendamiento debían contar con instalaciones básicas como casa-habitación en condiciones dignas, alambradas perimetrales o en su defecto se podía reclamar o el

arrendatario construir y reclamar la indemnización al propietario. Esta cláusula también incluía cualquier otro tipo de mejoras que se realicen en los campos. Además, se declaraban inembargables los bienes de uso y medios de producción de propiedad de los arrendatarios, como así también se hacía explícito el desconocimiento de toda cláusula en los contratos que obligara a estos a realizar determinadas tareas de explotación o comercialización de su producción, tales como contratar maquinarias y servicios a personas determinadas. Sin embargo, los propietarios podían desalojar a sus arrendatarios en caso de abandono del predio o no cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos.

Como señala Lazzaro (pág. 162), el peronismo con estas medidas buscaba superar desequilibrios, alcanzar armonías, neutralizar conflictos y que en definitiva apuntan a pautar las relaciones, virtualmente armónicas, entre las distintas clases de la población rural. Con la llamada “vuelta al campo” que orientó al Segundo Plan Quinquenal, las exigencias productivas en la década del '50 promueven políticas que tienden a conducir a una más equitativa distribución de la tierra, en el contexto general de dar prioridad a la necesidad de producir más productos agropecuarios ante la necesidad de mejorar las relaciones de intercambio. Esto sería a través de una estrategia básica a la que el mismo Perón denomina "reforma agraria tranquila", consistente en un previo y riguroso estudio sobre el régimen vigente de distribución y el grado de productividad de la tierra. Perón en 1953 afirma que esta reforma no se basa ni sobre el "despojo" ni sobre la "arbitrariedad", en tanto debe limitarse a cumplir con el objetivo constitucional de entregar la tierra a quien la trabaja, advirtiendo que "(...) *lo que sí hay que tener cuidado de no resolver un problema grave para crear otro gravísimo. (...) Hay que crear unidades económicas: no limitar inicialmente el máximo, lo que hay que limitar es el mínimo, para no crear pobres para el futuro*".

Como plantea Lattuada (págs. 140-141), en los últimos años de la etapa peronista el lema de dar la tierra a todos los que la trabajan no estaba siendo cumplido ya que la nueva orientación de la política agropecuaria a partir de 1952 donde las necesidades de una mayor producción agropecuaria llevan a que se empiece a hablar del problema del minifundio. Incluso Martínez de Hoz por entonces presidente de la SRA se adjudicaba la responsabilidad en el convencimiento de Perón sobre la idea de que expropiar estancias era un error y que el minifundio era más peligroso.

Sin embargo, como señala Lazzaro (págs. 174-175), que extiende su análisis de las implicancias de la Ley de Arrendamientos hasta 1960, hay un decisivo incremento de la

propiedad como forma de tenencia, proceso que también reconoce su causa básica en el nuevo marco legal. Los arrendatarios, auxiliados por el crédito oficial y beneficiados por una caída significativa del precio de la tierra a causa de la progresiva disminución de los cánones de arrendamiento, disponen de alternativas más amplias para el acceso a la propiedad de la tierra que ocupan; a la vez que el propietario arrendador desestima la continuidad del sistema vigente, lo que seguramente facilita su decisión de venta.

POLÍTICA DE ASENTAMIENTOS Y COLONIZACIÓN

El problema sobre la tenencia de la tierra productiva que había planteado Perón durante su campaña presidencial iba a estar reflejado en el Primer Plan Quinquenal, en el cual se establecía en materia de política de tierras, la acción que desempeñaría el Estado al respecto de las tierras particulares como de las fiscales. Considerando que había un problema demográfico en cuanto a la baja de la población rural, desde el gobierno señalan la necesidad de colonizar tierras para la producción agropecuaria.

En el plan se tomaba en cuenta que dada la índole especial de la producción ganadera y las grandes extensiones de tierras que se necesitaban para su desarrollo, el parcelamiento de tierras para la colonización debía de llevarse a término relacionándolo con las tierras aptas para el cultivo intensivo y el establecimiento de granjas, y en consiguiente, con los planes de irrigación y saneamientos del agro que llevaba a cabo el Estado nacional. Por lo tanto, y en especial para mejorar las condiciones de las tierras fiscales, el gobierno debía asegurar la previa ejecución de obras necesarias para irrigar, sanear y procurar medios de acceso a centros urbanos y mercados consumidores.

El plan incluía medidas como el parcelamiento y venta en cuotas del 3% de interés y 1% de amortización más fondo de ahorro anual variable o en otra forma análoga que económicamente pueda ser atendida sin esfuerzo del agricultor. Esto promovido por el Banco Nación quien habilitó una línea de créditos especiales. Además, el Estado aseguraba asesoramiento técnico y de promoción de la producción, junto al fomento de subsidios y pequeños créditos para situaciones de mala cosecha o para la adquisición de maquinarias y construcción de infraestructura dentro del propio campo.

Como señala Javier Balza (2013) en los años iniciales del gobierno peronista el clima de ideas era claramente favorable a la reforma agraria y al fraccionamiento de los latifundios. En los primeros tres años, se puede observar un fuerte impulso a la labor

colonizadora. El Banco de la Nación Argentina que tenía a cargo las políticas de colonización, continuó con la subdivisión de grandes latifundios. Entre 1946 y 1948 adquirieron 410.704 hectáreas para colonizar, la mayor parte de ellas en la región pampeana y en muchos casos a través de expropiaciones. En esos años, como se planteó anteriormente, se puede apreciar una crítica del gobierno al latifundio por la expropiación estaba orientada hacia propiedades que no estén en producción por lo menos en tres cuartas partes de su superficie laborable. Lo que señala Lattuada (pág. 130) es que se condiciona la adquisición o expropiación de tierras para colonización a la puesta o no en producción por los propietarios de sus tierras, y no a la necesidad de acceso a la tierra que puedan tener los sectores productivos no propietarios.

Sin embargo, lo proyectado al respecto de la Colonización en el Primer Plan Quinquenal no llegó a aplicarse como ley, aunque en el Segundo Plan Quinquenal se volvería a plantearse, las políticas agrarias del peronismo ya habían cambiado. Como explica Balza (pág. 9) ya en 1948 se sancionó un decreto, tendiente a combatir la inflación, que determinó que las reparticiones descentralizadas no iniciarían nuevos juicios de expropiación de campos, tierras y/o inmuebles. En 1949 y 1950 se redujo notoriamente el proceso colonizador, aunque en el primero de estos años se adquirieron 102.100 hectáreas, en el segundo solo 38.676, y a partir del año siguiente el Estado Nacional no adquirió nuevos campos para esta labor. Ya para 1952, en el Segundo Plan Quinquenal quedarían establecidos los nuevos parámetros en materia de expropiaciones y otras formas de intervención estatal:

a) Reducir al mínimo indispensable las expropiaciones por causa de utilidad pública y que en todos los casos sean sancionados por el Congreso.

b) Recomendar suma prudencia en la presentación al Congreso Nacional y Legislaturas Provinciales de proyectos que tiendan a cercenar o limitar arbitrariamente la propiedad.

c) Evitar el establecimiento de controles y restricciones que afecten las inversiones de largo aliento y que contribuyan a alterar las bases económicas que determinaron la realización de las mismas en beneficio del país.

Esto refleja la necesidad del gobierno peronista de volver al campo luego de años de sequía y baja en la producción agrícola que generaron un desbalance en la economía argentina. En esa necesidad, también se atenúa la conflictividad con la oligarquía terrateniente que en un momento se veía amenazada ante el avance de una reforma que limite su histórica concentración de tierras agropecuarias. Lucía Engh (2004) analiza los

discursos de la Sociedad Rural Argentina como representante de este sector como del gobierno peronista y concluye que en un principio había una abierta confrontación entre ambos sectores, de tal manera que las definiciones acerca del papel del Estado, del enemigo, de la situación y de la reforma agraria con claramente divergentes. Sin embargo, a partir de que el gobierno necesita un aumento en la producción agrícola, la “oligarquía”, los grandes ganaderos y agricultores pasan a ser los “puntales de nuestra economía”.

La respuesta por parte de la SRA es una redefinición y reposicionamiento con respecto al Estado, representado por el propio Perón. Es decir, que la SRA no modifica el discurso en relación a los principales conceptos referidos al agro, sino que lo que se transforma es la propia representación sobre Perón. A partir de un clima de conflicto, que incluía mutuos reproches y reclamos, se llega hacia 1950 a una relación casi amistosa entre la élite nucleada en la SRA y el Estado representado por Perón. Como plantea Balza (págs. 23-24), el giro discursivo y político que llevó adelante Perón a fines de los años cuarenta, no se debió a una derrota ideológica del agrarismo, sino a la necesidad económica de aumentar la producción agrícola para lo cual se evaluó que era imprescindible transmitir tranquilidad a los productores. Sería un ejemplo de cómo la lógica de reproducción del capitalismo funciona como un mecanismo defensivo de la dominación de clase, más allá de las derrotas en el plano ideológico.

CONCLUSIONES FINALES

Luego de analizar las políticas más relevantes del gobierno peronista durante el período que abarca los años entre 1946 y 1955, se puede señalar que tanto la creación del IAPI como las medidas que apuntaron a mejorar las condiciones de los arrendamientos rurales y a constituir un grupo de nuevos productores propietarios de su tierra, fueron herramientas utilizadas en un marco general de planificación de la economía por parte del Estado. En el análisis sobre la determinación por la que el peronismo decide implementar este tipo de políticas, se podría plantear que su objetivo estaba centrado en equilibrar los factores de poder dentro de la economía nacional.

El cambio del modelo agroexportador a uno centrado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) es anterior a la irrupción del peronismo y se da ante diferentes crisis en la balanza de pagos donde gobiernos de carácter liberal no tuvieron

otra opción que implementar el control de cambios y la restricción de importaciones, generando así las condiciones para el desarrollo y crecimiento de la industria, sin proponérselo y añorando una vuelta a los tiempos agropecuarios. Sin embargo, como señala Marcelo Diamand (pág. 122) con el final de la Segunda Guerra Mundial, el peronismo hace que este proceso de industrialización involuntaria, impulsado por las circunstancias, se transforme en una industrialización deliberada. Aunque no fue el objetivo de este trabajo analizar los términos en los que se realizó dicha transformación, si se va a destacar que por primera vez en la historia de la Argentina, el proceso de industrialización se dio en el marco de una decisión política autónoma e independiente de los acontecimientos exteriores.

Este proceso que sucede durante el peronismo, en términos de Diamand (pág. 27) coincide con lo que el autor denomina una Estructura Productiva Equilibrada (EPD). Un desarrollo no convencional que se inicia en la Argentina cuando esta se encuentra las primeras dificultades para colocar su producción primaria y cuando se hace manifiesto que la actividad agropecuaria no será suficiente por sí sola para proporcionar empleo a su creciente población. En consecuencia, con el objeto de ampliar el espectro de las actividades se hace necesaria la industrialización, que en ese inicio se encuentra impedida por la competencia externa ya que los precios de producción industriales internos resultan más altos que los internacionales ofertados por países con una industria ya desarrollada y constituida. Por eso y para su desarrollo, el Estado necesita cambiar las tradicionales reglas del libre comercio internacional y establecer una fuerte barrera proteccionista, naciendo así una estructura desequilibrada entre el sector exportador primario con precios internacionales con el industrial con precios internos más elevados que los internacionales.

Al mismo tiempo, la principal característica económica de la EPD es su tendencia a recaer periódicamente en crisis de la balanza de pagos. En los primeros años del peronismo y ante una creciente exportación de bienes agropecuarios, el ingreso de divisas se utilizaron para la capitalización de bienes industriales importados que, como se vio en el análisis del IAPI, se solventaron con la moneda extranjera que generaba el comercio exterior. Pero ante el retraimiento de los precios internacionales de los productos agropecuarios, la industrialización se ve forzada a restringirse al abastecimiento del mercado interno, ya que es un sector que no exporta y la provisión de divisas pasa depender, casi exclusivamente, de las exportaciones primarias. Además

de que el crecimiento del consumo que se da durante el peronismo también generó un aumento simultáneo del gasto de divisas.

Por lo tanto esa “vuelta al campo” que realiza Perón es parte de una necesidad por obtener divisas que hasta el momento el sector industrial no generaba y que el sector agropecuario podía aumentar con una expansión de la producción. Estas nuevas consideraciones sobre el campo hicieron menguar un proceso de transformación en las dinámicas históricas de la producción agropecuaria en Argentina. El IAPI terminó subvencionando a los productores y un proyecto de reforma agraria a través de la mejora de los arrendamiento y una política de colonización que buscaba resolver la problemática de la propiedad de la tierra y su alta concentración a manos de una oligarquía terrateniente, se fue apagando pese que en un principio se expropiaron latifundios y muchos pequeños y medianos productores se convirtieron en propietarios de los campos en los que trabajaban.

Lazzaro (pág. 30) plantea que este proceso no deja de incluir transformaciones que se identifican y que se acoplan al concepto de Perón antes mencionado de "reforma agraria tranquila", en tanto no modifica estructuralmente el régimen vigente y lejos está de una reforma de alcances redistributivos. Como señala Balza (ibídem.) la Sociedad Rural Argentina, como representante del sector que se supondría víctima de las políticas agrarias de la intervención estatal, se adecuó a la discursividad peronista, pero tratando de resignificarla en función de sus intereses, y al parecer lo logró, al menos, parcialmente. Sin embargo, recién con el derrocamiento del peronismo, se podrá ver que el discurso liberal-conservador retoma cierta iniciativa y se irá plasmando en las plataformas de los partidos “de centro”. Entonces, ¿por qué si el peronismo no modificó las estructuras del sector agropecuario incluso subvencionando gran parte de la producción agraria, este se convirtió en el principal crítico luego del Golpe del 55?

El gobierno instaurado tras el golpe a Perón va a ser parte fundamental en la vuelta de ese discurso liberal que históricamente fue anti-industrialista. El general Leonardi va a señalar que fue un gravísimo error del gobierno depuesto pretender una industrialización que "exprimía" al productor rural, dando lugar al "desaliento" del hombre de campo, y a la consiguiente crisis de las exportaciones, como consecuencia de la caída del índice agrario. Comienza así la construcción de una interpretación histórica que ve en la industrialización todos los males que nos aquejan. El peronismo por haber llevado a cabo una industrialización deliberada se convierte en el responsable de la interrupción de una etapa idílica centrada en el modelo agroexportador. Diamand (pág.

260) sostiene que la corriente liberal ortodoxa frente al proceso de industrialización ya operado, pretende volver hacia atrás el reloj eliminando la industria. Esta corriente es partidaria de las grandes devaluaciones y de las violentas transferencias de ingresos al agro, y a pesar de clamar en forma incesante por condiciones que permitan aumentar la producción agropecuaria, nunca tuvo intereses reales en incrementarla ya su negocio pasa por las devaluaciones y las ventajas que pueden tomar antes estas situaciones.

La oposición a las políticas agropecuarias del peronismo no se sustentan en el perjuicio propio de la oligarquía terrateniente. La crítica nace por la determinación de un Estado nacional para establecer las condiciones del desarrollo industrial, tan ajeno a los intereses de una clase dominante histórica. En palabras de Hernández Arregui (2005, pág. 99), la estructura económica consolidada de la Argentina es la que crea las formas de alienación cultural. La dependencia de la oligarquía nacional al comercio exterior de sus productos agropecuarios, la hace anti-industria por naturaleza y también dependiente de sus socios comerciales. Coincidiendo con lo que señala Hernández Arregui (2004, págs. 330-331) la industrialización durante el peronismo aceleró la conciencia política de la clase trabajadora y precipitó una sindicalización en sectores que a partir de su explotación, mantuvieron los privilegios de una minoría. Con el desarrollo de la industria, el peronismo asentó la base del cuestionamiento de la superestructura cultural liberal que se impuso durante la formación del estado nacional y que dominó todas las capas de la sociedad durante los años del modelo agroexportador.

Incluso, con el tiempo se verá que la crítica a la intervención estatal tampoco estaba sustentada porque el mismo presidente de la Sociedad Rural Argentina, Martínez de Hoz quien durante los años del peronismo ostentaba reunirse asiduamente con el Gral. Perón, cuando se convierte en Ministro de Economía de la dictadura más sangrienta de la historia de nuestro país, no duda en utilizar las herramientas del Estado para intervenir en la economía con el objeto de beneficiar a los sectores de poder que históricamente representó.

Como señala Diamand (págs. 33-34), en la Argentina la disputa de las fuerzas presuntamente automáticas del mercado no se dan entre la libre empresa y el estatismo, sino que consiste en cómo, para quién y para qué se manejan los elementos económicos citados, que de cualquier modo existen y que quierase o no, siempre son manejados por alguien y para alguien. En palabras propias del autor,

“La influencia de los intereses minoritarios en la Argentina se debe a que las políticas económicas que los favorecen coinciden con las ideas del sector dirigente, mantenidas y reforzadas por medio de mecanismos culturales y de difusión que responden a ellas. El lavado de cerebro al que está sometida la sociedad hace que ciertos estereotipos económicos carentes de sentido se conviertan en verdades absolutas, acatadas, sin discusión, y resueltamente, por profesionales, industriales, militares, funcionarios públicos, etc. Las políticas económicas orientadas según estos estereotipos permiten a los sectores minoritarios apropiarse del ingreso y de la riqueza de otros sectores potencialmente mucho más poderosos, y someter al país a un inútil estancamiento y miseria; todo esto solo con muy poca oposición sino incluso con el aplauso de algunos de los sectores a los que están perjudicando.”

La colonización pedagógica actúa de manera determinante a favor de las minorías y sirve también para entender las razones de la falta de respaldo de la burguesía industrial al proyecto de un Estado que orientó sus políticas económicas en pos de su desarrollo. ¿Por qué el dueño de una fábrica no defiende su posición lograda y sostiene modelos productivos que atentan al desarrollo industrial? Coincidiendo con Arturo Jauretche (1967), hay un claro componente cultural que escapa a lo económico en el que la sociedad argentina no ve como una actividad de prestigio lo industrial, obviamente esto nace de la propia superestructura construida por una oligarquía agropecuaria. A la burguesía industrial el único camino que se le abre como única perspectiva para obtener la consagración social, que busca al negarse como burgués, es también hacerse propietario de la tierra. Esa necesidad de entrar a las altas esferas de la sociedad argentina por la Sociedad Rural explica que mientras en Europa y en Estados Unidos un banquero o un industrial miren a un ganadero como a un "junta-bosta" aquí el empresario se siente disminuido ante el ganadero.

Las ideas dominantes liberales conspiran directamente con los intereses estatales, sin embargo cuando se analizan las posturas de los organismos que representan a los sectores industriales se puede encontrar a los aliados de la ortodoxia. Como señala Diamand (pág. 268) la Unión Industrial Argentina tras la caída de Perón apoya de modo decidido las políticas cambiarias, monetarias e impositivas que conducen a la transferencia de ingresos a favor del agro, a las recesiones y a la desnacionalización industrial, repitiendo, como un coro suicida, las premisas liberales.

Esta contradicción comprobable en la burguesía industrial en palabras de Hernández Arregui (2005, pág. 161) se basa en el miedo al que se encuentra ante el ascenso de las masas y la irritación que le generan las conquistas sociales que debe conceder. Auxiliada en su esfuerzo por el Estado peronista a través de políticas proteccionistas, como clase ligada al mercado interno se ladea hacia la independencia económica, pero mentalmente nunca logró dar el salto para convertirse en una burguesía nacional que desplace a la oligarquía terrateniente.

Naúm Minsburg (págs. 46-47) va a sostener que al industrial argentino siempre se le endilga un conjunto de ideas como por ejemplo que subsiste gracias a las divisas que produce el campo o que su empresa es ineficiente, que lo llevan a formar un carácter individualista, un instinto de supervivencia que como se vio con los pasos de los años en nuestro país y es un mensaje que sigue presente en el discurso liberal, lo llevan a convertirse en importador. Las fábricas pasan a ser los objetivos a destruir, y no por nada Martínez de Hoz planteaba que si se cerraban, se liquidaban bases de acción subversiva.

En consecuencia, la crítica a la industrialización que fomentó el peronismo que en muchos casos implicó el encarecimiento de los productos industriales no pasa por un posible aumento de costos o pérdida del ingreso. Como sostiene Diamand (pág. 257), el poder hegemónico con un poder y un status hasta ese momento indiscutidos en la sociedad, se resiste a compartirlos con otros sectores de las sociedades, ya sea trabajadores, inmigrantes transformados en empresarios industriales o mucho menos, dirigentes sindicales. Es un poder que no quiere la integración social por lo tanto se defiende ante la industrialización, a la que ve como una amenaza que pone en riesgo su modo tradicional de vida y de acumulación de riqueza.

Por lo tanto y como se pudo observar, el sector agropecuario durante el peronismo, aunque no se puede afirmar que fue ampliamente favorecido, tampoco se puede sostener que fue perjudicado. Lo que sí, podemos afirmar que tanto el IAPI como la Ley de Arrendamientos junta a las políticas de colonización de tierras, favorecieron en gran parte a pequeños y medianos productores, ya sea con mejores precios para sus cosechas o subsidiando su producción y compra de la propiedad de la tierra. Esta orientación hacia los pequeños y medianos productores tampoco generó una modificación en la estructura tradicional del latifundio e incluso el discurso de la SRA pasó de ser crítico a coincidir y mostrar apoyo al gobierno de Perón. Sin embargo, con la caída del gobierno peronista y la vuelta de una lógica liberal, construyó un relato histórico donde el sector

agropecuario fue una víctima de la intervención estatal que tomó sus ganancias para destinarlas a un desarrollo industrial ineficiente. Es ese relato el termina adecuándose a los intereses de un sector hegemónico que por primera vez vio en el peronismo el único proyecto político que plantea modificar las estructuras económicas de nuestro país, en un proceso de transformación y búsqueda de la justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Plan de Acción Económica Nacional. (1934). Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- 1° Plan Quinquenal. (1947). Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría de Informaciones.
- La Nación Argentina: justa, libre y soberana.* (1950). Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones.
- 2° Plan Quinquenal. (1953). Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación.
- Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de producción.* Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Argumedo, A. (2006). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular.* Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Ascovan, A. (2013). «Teorías críticas en Relaciones Internacionales: Marx(ismo); imperialismos; teoría de la dependencia. En E. Llenderrozas, *Relaciones Internacionales: Teorías y debates* (págs. 11-34). Buenos Aires: Eudeba.
- Balza, J. (2013). Las políticas de colonización y regulación de los arrendamientos del peronismo clásico (1946-1955) y los posicionamientos de la SRA y la FAA. XIV *Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.* Mendoza.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad.* Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía.* Obtenido de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf
- Belgrano, M. (2011). Medios generales de fomentar la agricultura, animar la industria y proteger el comercio. En *Escritos sobre educación: Selección de textos de Manuel Belgrano.* La Plata: UNIPE.
- Belgrano, M. (2020). *Pensamiento Económico de Manuel Belgrano. Selección de artículos del Correo de Comercio 1810-1811.* Buenos Aires: Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía.
- Chiaramonte, J. C. (1971). *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880.* Buenos Aires: Solar/Hachette .
- Chiaramonte, J. C. (2004). *Nación y Estado en Iberoamérica.* Buenos Aires: Sudamericana.
- Cortés Conde, R. (2003). La economía política del peronismo (1946-1955). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti*, 210-222.

- Diamand, M. (1973). *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia* (2010 ed.). Buenos Aires: Garetto.
- Diamand, M. (1996). *La teoría económica y las especificidades de la economía argentina*.
- Engh. (2004). Lucía. *VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA*. Buenos Aires.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal, & A. Guillén R., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Galasso, N. (2008). *De la banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Galasso, N. (2011). *Historia de la Argentina. Desde los pueblos Originarios hasta el tiempo de los Kirchner* (Vol. II). Buenos Aires: Colihue.
- Gambini, H. (1983). *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Gerchunoff, S. (2020). Intelectuales neoliberales de la economía durante la última dictadura argentina: construcción de hegemonía en la formación de un nuevo régimen de acumulación (1976-1983). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 207-239.
- Gómez, T. (2020). *Los planes quinquenales del peronismo*. Buenos Aires: Leguaje Claro Editora.
- Gómez, T., & Ruíz, J. (2012). Comportamiento del comercio exterior durante la Segunda Guerra Mundial. *IV Jornadas de la Historia de la Industria y los Servicios*. Buenos Aires.
- Halperín Donghi, T. (1972). *Revolución y guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hernández Arregui, J. J. (2004). *La formación de la conciencia nacional*. Buenos Aires: Continente.
- Hernández Arregui, J. J. (2005). *¿Qué es el ser nacional?*. Buenos Aires: Continente.
- Horowicz, A. (1990). *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa.
- Jauretche, A. (1955). *El Plan Prebisch, retorno al coloniaje* (1974 ed.). Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Jauretche, A. (1967). *El medio pelo en la sociedad argentina. Apuntes para una sociología nacional*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Jauretche, A. (1968). *Manual de Zoncercas Argentinas*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Jauretche, A. (1973). *Política nacional y revisionismo histórico*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Jauretche, A. (1977). *Política y economía*. Buenos Aires : Peña Lillo Editor.
- Jauretche, A. (2010). *Los profetas del odio y la yapa*. Buenos Aires: Corregidor.
- Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lazzaro, S. (1997). Estado y arrendamientos rurales en los años '50. *Ciclos*.
- Mallon, R., & Sourrouille, J. V. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Martínez de Hoz, J. A. (1981). *Bases para una Argentina moderna 1976-1980*. Buenos Aires.
- Minsburg, N. (1987). *Capitales extranjeros y grupos dominantes argentinos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Morresi, S. (2010). El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional. *Cuadernos del CISH*, 103-135.
- Murmis, M., & Portantiero, J. C. (1987). *Crecimiento industrial y alianza de clases en la Argentina (1930-1940)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Novick, S. (1986). *IAP: auge y decadencia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Panettieri. (1983). *Proteccionismo, liberalismo y desarrollo industrial*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Peña, M. (1986). *Industrialización y clases sociales en la Argentina*. Buenos Aires : Hyspamerica.
- Perón, J. D. (1968). *La hora de los pueblos*. Madrid: Norte.
- Pinedo, F. (1940). Discurso ante el Senado de la Nación. En *Diario de Sesiones del Senado, año 1940*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo Latinoamericano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (enero-marzo de 1996). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, vol. 63(249).
- Ramos, J. A. (2013). *Revolución y contrarrevolución en la Argentina IV: la factoría pampeana 1922-1943*. Buenos Aires: Peña Lillo.
- Romero, L. A. (2000). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, J. (2014). El IAPI y el financiamiento de la expansión industrial entre 1946-1955 ¿Qué dicen sus cuentas? *H-industria*.
- Ruiz, J., & Tauss, D. (2011). El rol del IAPI en la industrialización entre 1947 y 1955, visto desde sus cuentas. *III Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Facultad de Ciencias Económicas UBA*. Buenos aires: .
- Scalabrini Ortiz, R. (1983). *Historia de los ferrocarriles argentinos*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Torre, J. C., & Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En J. C. Torre, *Los años peronistas (1943-1955), Nueva Historia Argentina, Tomo 8*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vieytes, H. (5 de septiembre de 1804). *Semanario de Agricultura, Industria y Comercio*.
- Zicari, J. (2020). *Crisis económicas argentinas: de Mitre a Macri*. Buenos Aires: Continente.