



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# El rol del IAPI en el plan económico de los primeros dos gobiernos de J. D. Perón (1946-1955).

Bullor, Leandro

2015

Cita APA: Bullor, L. (2015). El rol del IAPI en el plan económico de los primeros dos gobiernos de J. D. Perón (1946-1955).

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  

---

Escuela de Estudios de Posgrado



## Tesis de Maestría en Administración Pública

~~El rol del IAPI en el plan económico de los primeros  
dos gobiernos de J. D. Perón  
(1946-1955).~~

Autor: Lic. Leandro Bullor

Tutora: Mg. Gabriela Martínez Dougnac

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

Junio 2015

## **Agradecimientos**

Quisiera, antes que nada, agradecer en forma especial a todos mis afectos, familia y amigos que me han acompañado en la realización de la tesis. Agradezco particularmente a Gabriela Martínez Dougnac y a Eduardo Azcuy Ameghino, así como a Lucia Ortega y a todos los compañeros del CIEA, que ha sido el espacio en donde nació y aún continúa mi formación académica y docente. También he recibido la colaboración invaluable de los compañeros del CESP, en intercambios de información sobre el tema de estudio con Julio Ruiz, Juan Manuel Figueres y Teresita Gómez. Por último, no quiero dejar de mencionar a Francisco Abramovich, Martin Trombetta y agradecer nuevamente a todos los que colaboraron directa e indirectamente, en discusiones y contrapuntos, para que esta investigación sea posible.

*“La producción agraria hasta la creación del IAPI estuvo monopolizada por Bunge y Born y sus acólitos. Durante muchos decenios se estafó al productor y al país con la treta, ingenua pero eficaz, de “a fijar precio”. La reapertura del llamado Mercado a Término vuelve a ofrecer la oportunidad de repetir la maniobra... El IAPI que era un instrumento de regulación y de contención, fue acusado de ser una institución totalitaria y de entorpecer la libertad de comercio, a pesar de asemejarse notablemente al ICC norteamericano. ¿Por qué lo que allá y en Gran Bretaña es democrático aquí es totalitario?” Raúl Scalabrini Ortiz (Carta en Revista Qué, N° 117, 12 de febrero de 1957).*

*“...por el hecho de haberse suprimido la libre competencia... por haberse unificado el comprador y haberse transformado la entidad comercial compradora en una entidad política...para la defensa conveniente de los intereses en juego, debería oponerse al comprador único, el vendedor único...a la entidad política compradora, la entidad política vendedora... al gobierno comprador, el gobierno vendedor...” Dr. Matías Sánchez Sorondo. En el debate parlamentario del Plan de Reactivación Económica (Plan Pinedo), como Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación, Diciembre de 1940.*

# Índice

➤ Sección 1. Introducción.....	7
i. El comercio exterior en la historia económica Argentina y en la actualidad.....	8
ii. La cuestión de la intervención del Estado en el comercio exterior.....	13
iii. Objetivos generales y específicos e hipótesis de la investigación.....	18
iv. Estado de la cuestión.....	21
a. Peronismo y comercio exterior	
b. Políticas y agro pampeano	
c. El eje en el IAPI	
v. Marco teórico.....	46
vi. Estrategia metodológica de la investigación.....	53
vii. Fuentes.....	58
viii. Recorrido de la tesis.....	60
➤ Sección 2. El Estado y el mercado. Tipos de intervención, ideas dominantes y el contexto internacional en la segunda posguerra.	
• Capítulo 1. <i>Las pautas normales de organización de la actividad</i> .....	62
○ El mercado	
○ Tipologías frecuentes de intervención estatal	
○ La estructura del comercio de granos	
• Capítulo 2. <i>Así paga el Diablo</i> . Las condiciones de los mercados mundiales y la intervención estatal en la segunda posguerra.....	77
○ El cambio en las reglas del juego	
a. Alcances de la crisis nivel mundial	
b. El impacto en Argentina	
c. El cambio en las ideas hegemónicas	
○ La cuestión geopolítica	
a. El doble estándar	
b. La neutralidad	
c. El Boicot y las tensiones Anglo-Norteamericanas	
d. Así paga el Diablo	

- Capítulo 3. *Europa no podía pagar, Estados Unidos no quería comprar* (ni vender). El triángulo comercial y financiero y la restricción de divisas.....104
  - La acentuación del triángulo comercial y financiero con Estados Unidos y Gran Bretaña.
  - La diversificación de los destinos de exportación
  - Con el Diablo, un enemigo en común
  
- Sección 3. El Plan Económico del Peronismo y las políticas sobre el agro, la industria y el comercio exterior.
  - Capítulo 4. La planificación del Estado peronista y la estrategia de desarrollo.....119
    - Antecedentes
      - a. El Plan Pinedo
      - b. El Consejo Nacional de Posguerra
    - El Primer Plan Quinquenal y la estrategia industrial del Peronismo
    - Los cambios en la política económica
  
  - Capítulo 5. Las condiciones necesarias y suficientes en la política interna para avanzar en el programa económico.....142
    - La estrategia de desarrollo y la alianza de clases gobernante.
  
  - Capítulo 6. Los pilares de la economía peronista.....146
    - El Sistema Banco Central
    - La política cambiaria y el control de cambios
  
  - Capítulo 7. El IAPI en la economía peronista. ¿Transferencias de renta agraria excedente hacia la industria? Debates, modalidades y Mecanismo.....153
    - El origen del IAPI
    - Estructura burocrática y organización interna
    - El IAPI y su rol en la economía peronista
    - ¿El campo financia a la industria?
    - Los mecanismos de redirección de renta y su impacto en el producto.
    - Las políticas sobre el sector agropecuario y el ¿estancamiento?

➤ Sección 4. De las Juntas a la creación del IAPI. Su organización, sus funciones y los impactos de su accionar.	
• Capítulo 8. La estructura del comercio exterior en el periodo y la operatoria del IAPI.....	176
○ La operatoria antes del IAPI	
○ Operatoria con la intervención del IAPI	
○ El rol de las exportadoras	
• Capítulo 9. El IAPI, sus funciones y los cambios por la coyuntura.....	188
○ Las funciones, las áreas y los tipos de intervención	
○ Los cambios en su actuación	
• Capítulo 10. Precios “básicos” y precios internacionales. Impactos en los actores e intereses involucrados.....	200
○ Precios internos e internacionales	
○ Presiones a la suba y a la baja	
○ El IAPI y la inflación	
○ El IAPI y los “precios básicos”	
○ Los precios “básicos” y la producción	
➤ Sección 5. Capítulo 11. Conclusiones sobre el IAPI en el período e interpretación de las políticas sobre el agro y el comercio exterior desde una visión de conjunto.....	218
➤ Bibliografía y fuentes.....	225
➤ Apéndice. Memorias del IAPI, Tablas y Cuadros.....	234

## Sección 1. Introducción

La inquietud en trabajar el tema de la institucionalidad estatal en el comercio exterior y el agro en el peronismo, surge a partir de la pregunta sobre aquellas cuestiones y períodos de la historia que condicionaron estructuralmente al desarrollo del capitalismo argentino.

Los gobiernos adoptaron diversas formas institucionales o de gestión al interior del complejo productivo de exportación, allí donde usualmente existieron fuertes actores e intereses, predominantemente foráneos, que sostenían esquemas de acumulación y control de la producción y los mercados donde “...se estafó al productor y al país...”, retomando la frase de Scalabrini Ortiz (1957). Este resulta un disparador fundamental del presente trabajo, al querer inquirir en estos mecanismos que ocurrieron y ocurren recurrentemente y condicionan el devenir de la economía local.

Asimismo, la elección del período en cuestión para analizar lo antedicho (1946-1955), responde a la intención de poner el foco en aquellas experiencias que significaron hitos en términos del desarrollo de la institucionalidad y las capacidades de estatales para actuar sobre aquellos esquemas y mecanismos, muchos de ellos directos y tangibles, como puede ser la definición de precios, condiciones, cantidades, tecnologías, etc.; y tantos otros intangibles pero igualmente eficaces, en el plano simbólico e ideológico, en relación a la influencia en el conjunto de ideas dominantes sobre la intervención del Estado: “*El IAPI que era un instrumento de regulación y de contención, fue acusado de ser una institución totalitaria y de entorpecer la libertad de comercio, a pesar de asemejarse notablemente al ICC norteamericano. ¿Por qué lo que allá y en Gran Bretaña es democrático aquí es totalitario?*”(Scalabrini Ortiz; 1957) y también en el plano político, con representantes de aquellos intereses en las esferas de gobierno.

La Argentina a partir de su anclaje fundacional en la orientación agroexportadora de su economía posiciona al comercio exterior, a lo largo de toda la historia local, en un segmento nodal en el problema económico del país (de la producción, distribución y consumo). Por ello, el presente trabajo se

focaliza en la intervención del Estado en el mismo durante el periodo 1946-1955, por medio del Instituto de Promoción del Intercambio (IAPI).

## **El comercio exterior en la historia económica Argentina y en la actualidad.**

Desde la consolidación del estado-nación capitalista en el país, los precios y las cantidades demandadas de los productos primarios, definidos en el mercado externo, han guiado los vaivenes de los ciclos económicos, tanto por representar el primer destino de lo producido internamente en forma masiva, como por la importancia del segmento en la provisión de divisas, tanto para la importación de bienes, como para el pago de los servicios de la deuda y la consolidación del sistema financiero y la moneda local.

Lo antedicho no resulta una excepción en la actualidad, donde desde el año 2002 en Argentina, esta vinculación se acentúa con la devaluación y la salida de la convertibilidad, siendo que las exportaciones totales (precios FOB, en millones de USD corrientes) dan un salto significativo, pasando de representar entre 1990 y el 2001, en promedio, el 8% del Producto Bruto Interno (PBI), para alcanzar el umbral del 22%, entre 2002 y 2013. Las mismas, aumentan un 86% en el acumulado entre 2003-2013, promediando una tasa de crecimiento del 9% anual. Ello guarda una estricta relación con el nivel de incremento del PBI en estos años (del orden del 7% anual, con un 76% en el acumulado), y de las reservas internacionales (que se incrementan entre 2002 y 2009 un 113%, con un promedio de 16% anual), que sólo disminuyen hacia el 2010, luego de que aumentan considerablemente las importaciones (alcanzando los USD 73 mil millones en 2013, arrojando por primera vez desde el año 2001 en el país un saldo deficitario en la cuenta corriente de USD 4,5 mil millones), dada la sobrevaluación ocurrida por el avance de la inflación, a lo que se suman el déficit energético y el peso de los vencimientos de deuda.

Es que dentro de las exportaciones totales, tomando como fuente el Sistema Georreferenciado de Consultas del Origen Provincial de las Exportaciones Argentinas (OPEX) del INDEC, para el año 2013, se verifica el sostenimiento de la tradicional estructura primaria, donde los productos primarios ocupan el 50% del volumen total exportado y el 25% del total de los

dólares ingresados por exportaciones, monto que sube al 88% si se consideran también las manufacturas de origen agropecuario.

Como se puede ver en la siguiente Tabla, ello principalmente guarda relación con tan sólo seis cultivos en su estado primario o de primera transformación, como lo son la Soja, el Trigo, el Maíz, la Cebada, el Sorgo y el Girasol, que abarcan cerca del 40% del valor total exportado en 2012 y 2013. Adicionalmente, estos cultivos comparten entre ellos la característica de tener su eje territorial en una sola región del país, la zona pampeana (más allá de la enorme expansión de la frontera que se evidencia en los últimos años a raíz de los altos precios y las tecnologías existentes). Y esto resulta un hecho distintivo de la Argentina, ya que los principales productos de exportación de países vecinos o con matrices productivas similares, poseen una mayor dispersión territorial, lo que genera un impacto más armónico en la generación y distribución primaria de la riqueza a lo largo de sus territorios.

En Argentina, las capacidades competitivas diferenciales se localizan en una sola región (la pampa húmeda), siendo que el resto del país, por diversos motivos, no llega a las mismas posibilidades.

**Tabla 1. Porcentaje del valor total de las Exportaciones totales argentinas cubierto por los principales productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario.**

<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Subproductos soja	12%	14%
Maíz	6%	8%
Soja	4%	5%
Aceite de Soja	5%	5%
Cebada	1%	1%
Trigo	4%	1%
Sorgo	1%	1%
Aceite de girasol	1%	1%
Resto MOA	1%	1%
<b>Total</b>	<b>35%</b>	<b>37%</b>

Fuete: OPEX, INDEC.

Esto refuerza la vigencia de aquella impronta histórica agropecuaria en la estructura del comercio exterior, donde se configuró la competitividad concentrada en términos regionales y en pocos actores, lo que condiciona el funcionamiento económico local, junto con la capacidad de aprovisionamiento de divisas.

Asimismo, cabe mencionar los rasgos de la estructura empresarial que se posa sobre estos productos de exportación. Es que las empresas concentradas sobre el comercio exterior en la actualidad (y así como ha ocurrido históricamente) son asimismo las encargadas de ingresar las divisas vía liquidación anticipada<sup>1</sup>, y en muchos casos actúan en el financiamiento de las cosechas a los productores. Ello demuestra la importancia y el peso de las mismas, tanto para la macroeconomía del país y las decisiones sobre el tipo de cambio, como en la esfera de los productores, sus cuentas y sus decisiones en la finca.

El fuerte peso que históricamente han tenido las empresas del segmento surge de su carácter concentrado y su rol en la gobernanza de las cadenas, lo que se refleja en capacidades diferenciales de captación de renta.

Registrando los cambios desde la década del '80 (Pierri; 2014) hasta la definición del modelo reciente, se puede detectar que en los '90, y producto de las políticas y el contexto en el cual se llevaron a cabo, se ha expandido la concentración del sector, configurando una estructura (Pierri; 2012) donde las empresas definen la operatoria de comercialización con los productores, fijando incluso precios por fuera de la "pizarra"<sup>2</sup> lo que atenta contra la transparencia del mercado. Sólo en forma muy tenue e incipiente, se ha revertido en los últimos tres años la tendencia concentradora (vía el fomento de cooperativas aglutinantes de gran tamaño)

Lo antedicho se puede ver en las siguientes Tablas (2 y 3), sobre la participación de las diez firmas más importantes en los principales productos de exportación del país (2009-2013), la producción de aceites por empresa (2010) y la diversificación de las mismas a nivel nacional e internacional en otros segmentos como los insumos agropecuarios (semillas, fertilizantes, entre otros) y la adquisición de tierras y puesta en producción<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreto N° 2.581/64 - Bs. As., 10/4/64- Infoleg

<sup>2</sup> Se estima que entre un 20% y un 30% de la comercialización interna se realiza en negro.

<sup>3</sup> Entre otras, Dreyfus, vía Calyx Agro: 10.000 has en Argentina y 100.000 has en el Mercosur; Bunge, 260.000 has; AGD, 100.000 has entre propias y alquiladas.

**Tabla 2. Evolución de la participación de las mayores 10 firmas exportadoras en los principales productos agropecuarios exportables (2009-2013).**

10 Firmas	Princip.	2009	2010	2011	2012	2013
Participación en las Exportaciones totales de granos		CARGILL	CARGILL	CARGILL	CARGILL	CARGILL
		BUNGE ARGENTINA A.D.M.ARGENT.	BUNGE A.D.M.	DREYFUS BUNGE	A.D.M. DREYFUS	DREYFUS TOEPFER
		DREYFUS	TOEPFER	A.D.M.	TOEPFER	A.C.A.
		NIDERA	DREYFUS	TOEPFER	A.C.A.	A.D.M.
		TOEPFER	NIDERA	A.C.A.	BUNGE	BUNGE
		A.C.A.	A.C.A.	NIDERA	NIDERA	NOBLE
		NOBLE ARGENTINA A.G.D.	NOBLE OLEAG.MORENO	NOBLE OLEA.MORENO	OLEAGINOS A MORENO NOBLE	CHS ARGENT. NIDERA
		OLEAG.MORENO	A.G.D.	CHS ARGENTINA	CHS DE ARGENTINA	A.F.A.
	<b>En Trigo</b>	90,9%	91,7%	85,2%	76,8%	76,2%
	<b>En Soja</b>	92,4%	89,1%	95,1%	96,2%	80,4%
<b>En Maíz</b>	91,0%	92,8%	82,6%	71,0%	70,3%	
<b>En Cebada</b>	68,4%	90,6%	71,4%	87,5%	70,4%	
<b>En Sorgo</b>	96,2%	92,5%	94,2%	95,4%	95,3%	

Fuente: Dirección de Mercados Agrícolas. MINAGRI-2014

**Tabla 3. Participación de las principales empresas exportadoras en la producción de aceites. Año 2010.**

<i>Producción de Aceites por Empresa</i>	<i>2010</i>	<i>Diversificación</i>
Cargill	15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Distribución de Fertilizantes,</li> <li>• Centros de Acopio</li> <li>• Terminales Portuarias Propias</li> <li>• Mejoramiento y producción de Semillas,</li> <li>• Agroquímicos</li> <li>• Plantas de Refinamiento y Procesamiento.</li> </ul>
Molinos	13%	
Bunge	8%	
Oleag. San Lorenzo	6%	
Vicentín	6%	
Dreyfus	12%	
Terminal 6 (Bunge+AGD)	12%	
Resto de las empresas	28%	

Fuente: Ficha "Complejo Oleaginoso". Dirección Nacional de Programación Económica Regional. Subsecretaría de Programación Económica. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Año 2011.

Por lo tanto se verifica la vigencia de la importancia del segmento (de carácter estructural e históricamente determinada), donde las principales empresas exportadoras también son, en su mayor parte, las encargadas de industrializar los granos (en el caso de la soja por ejemplo). Asimismo, muchas

de ellas se encargan de los servicios de almacenamiento, carga y descarga, y comercialización, operando en las mismas terminales portuarias.

Esta misma situación (con las respectivas particularidades de época) se replicaba por ejemplo en 1938-39, antes de la intervención del IAPI. Como se puede ver en la siguiente Tabla, según datos disponibles de aquel período, sólo cuatro firmas concentraban el 82,5% del total exportado en granos, mientras que las otras 36, sólo alcanzaban el 17,5%.

**Tabla 4. Participación de las principales empresas exportadoras en la producción de aceites. Año 2010.**

<b>Volumen de las Exportaciones Argentinas de granos</b>		
<b>1938-39</b>	<b>Miles toneladas</b>	<b>de %</b>
Bunge y Born Ltda	13.778,5	30.9 %
Luis Dreyfus y Cia	10.779,8	24.2 %
La Plata Cereal Co	6.611,6	14.8 %
Louis de Ridder Ltda	5.622	12.6 %
Otras 36 firmas exp.	7.762,2	17.5 %
<b>Total</b>	<b>44.554,1</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Cafiero, A. *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*, 1974.

En aquella época, las maniobras de control y condicionamiento de las empresas sobre los productores y el Estado se replicaban. Incluso en épocas de avance del Estado en la regulación del sector, ello se realizaba alquilando las instalaciones de estas firmas, que nunca dejaron de operar, y que únicamente en el periodo 1945-1955 vieron neutralizado parcialmente su poder de captación de renta, que había comenzado con las expropiaciones de los elevadores y galpones, la intervención de los puertos, y que se consumaría con el IAPI, actuando directamente en las operaciones comerciales.

Es posible concluir que la estructura históricamente concentrada del sector es consecuencia de las capacidades, requerimientos y características que poseen aquellas empresas (en su mayor parte transnacionales) tanto en materia de acceso al financiamiento como en el armado de las redes de comercialización, las estructuras de gestión, de almacenamiento y logística y el desarrollo tecnológico. Ello se podrá ver en el presente trabajo, al recuperar los alcances, problemáticas y dificultades en la operatoria del IAPI, que hoy

debieran repensarse con mayor detalle al tener en cuenta el entramado financiero de los mercados internacionales, ahora globalizados (y de operación continua e instantánea), y las fuertes tendencias de expansión de la demanda sobre los *commodities* agrícolas, impulsada desde: i) los cambios en los patrones de consumo en países en desarrollo (principalmente en Asia), ii) la función que ocupan como reserva de valor en los mercados financieros, y iii) su rol en la producción de energías alternativas.

En los últimos años en Argentina, las políticas sobre el comercio exterior han tomado diversas formas como la utilización de aranceles, las retenciones, la imposición de cupos, los controles de cambios, el otorgamiento de permisos, y la consecución de acuerdos, entre otras.

Las variables que suelen guiar las decisiones, están relacionadas a la coyuntura de cada momento y refieren puntualmente a los precios, las cantidades, la disponibilidad de moneda extranjera y asimismo los conflictos de intereses económicos y políticos que se posan sobre la cuestión. Sin embargo, y más allá del impacto y las consecuencias de las políticas realizadas (que no serán analizadas en este trabajo), hasta el momento no se ha planteado sino muy sensiblemente<sup>4</sup> la posibilidad de la participación estatal directa en la comercialización, como aquella sucedida entre 1946 y 1955 en Argentina, bajo la actuación del Instituto para la Promoción del Intercambio (IAPI).

## **La cuestión de la intervención del Estado en el comercio exterior.**

El tema del Estado y el comercio exterior por lo general reaparece en la agenda mediática y política hegemónica cuando se repiten contextos de restricción de divisas, variabilidad en los precios internacionales, presiones cambiarias o fiscales, fluctuaciones productivas, y pujas intersectoriales, entre otras situaciones. Y al repensar las estrategias de política, en el marco de un

---

<sup>4</sup> Proyecto de Ley 0190-D-2014 de la Diputada Adriana Puigross para la creación del Instituto Argentino para la Promoción Granaria (IAPG) como también el Proyecto para crear la Junta Nacional de Desarrollo Granario (JNDG), del entonces diputado por la Ciudad de Buenos Aires, Macaluse (2009) o el Proyecto del Ente Nacional de Promoción y Control Comercial Agropecuario y Agroalimentario (ENPYCCAA) del entonces diputado por Córdoba, Cantero Gutiérrez (2007).

aumento en las actuaciones y las capacidades estatales pero que no parecieran asimismo encontrar un instrumento o directiva estratégica y planificada en miras a resolver las cuestiones planteadas, es que cobra relevancia recuperar lo ocurrido durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), donde se llevó a cabo una experiencia significativa en el país en la participación y planificación estatal en el comercio exterior. Y sin que ello guarde relación alguna con una recomendación de política para la actualidad, a lo que se aspira es a una revisión teórica y una reconstrucción analítica a fines prácticos, a partir de la comprensión y el aprendizaje en cuanto a las capacidades, condicionamientos, límites y alcances de intervenir en la cuestión.

Cabe aclarar, en miras a la definición de las políticas, que en todo caso los conceptos debieran ser re-significados y adaptados al contexto histórico reciente de los mercados y al mundo globalizado<sup>5</sup>.

Y lo que se suma a la importancia histórica de la cuestión en la economía local, es el hecho de que la discusión sobre la intervención del Estado en aquel segmento vuelva a cobrar un especial significado en la actualidad. Desde aquellos tiempos cercanos donde la apertura comercial y financiera, y la desregulación formaban parte de los principios programáticos de la política económica traída por una corriente de pensamiento hegemónico; luego del colapso económico y social del 2001 en Argentina, y posteriormente con la crisis financiera mundial en 2008, se ha cuanto menos resquebrajado la creencia incuestionable en aquellos planteos al interior de los grupos y sectores dominantes.

Aun dentro del núcleo del *mainstream*, tanto sectores de la academia (Acemoglu, 2009; Krugman, 2009), como del ámbito empresario y del análisis periodístico y financiero, han puesto en cuestión la teoría neoclásica para la explicación de los fenómenos económicos y la programación de políticas, siendo que para esto haya sido necesario que la crisis, sin haber sido prevista por aquellos grupos hegemónicos, suceda en el mismísimo centro económico del sistema capitalista mundial.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Si bien al comienzo del trabajo se mencionan las alternativas de política sobre el comercio exterior, luego será focalizada aquella que refiere exclusivamente a la participación directa del Estado y lo que ello significa en términos teóricos, dado el contexto histórico bajo estudio.

<sup>6</sup> Cabe mencionar que tanto para el caso argentino (2001) como para el mundo (2008), sí han sido precedentes y constantes las críticas, denuncias y prevenciones desde diversas corrientes

Para las realidades de los países emergentes, que ya traían consigo el aliciente de sufrir sistemáticamente las consecuencias de estas medidas económicas, en diversas crisis (México, 1995; Sudeste Asiático, 1997-8; Rusia, 1998; Brasil, 1999; Colombia, 1999-2001; Turquía, 2001-2002 y Argentina, 2001-2002), lo mencionado no ha hecho más que validar las interpretaciones y enfoques críticos desde las corrientes no hegemónicas.

En los estados latinoamericanos, este replanteo en las ideas hegemónicas, se expresa en muchos casos en nuevas correlaciones de fuerzas políticas, con mayor o menor grado de conflictividad hacia los grupos de poder dominantes. Y asimismo traen consigo nuevas formas de pensar las interacciones del Estado, el mercado y los sectores económicos y sociales, aún cuando ello suceda sobre la base funcional de las reformas estatales llevadas a cabo en el decenio anterior, con cambios tanto administrativos como en las políticas públicas, donde se impusieron el conjunto de ideas e instrumentos de la gestión por resultados y la formulación de políticas desde la consecución de planes estratégicos, programas y proyectos.

Pero al tener en cuenta la re-significación del Estado como un actor pertinente y de relevancia en miras a dirigir activamente las políticas para el desarrollo económico capitalista en un país, y sumándole a ello los instrumentos planteados para la planificación y la gestión pública que surgen de las ideas dominantes en la actualidad, es que reaparece como un tema preponderante la intervención estatal, y puntualmente sobre el comercio exterior, dada su importancia, en un contexto donde el Estado parece recuperar ciertos ámbitos de actuación en comparación a las décadas precedentes y el comercio exterior no ha dejado de ocupar un lugar fundamental para el desenvolvimiento económico reciente.

Ya sea bajo la forma de un Instituto, Junta, Agencia o mismo una empresa con participación estatal, de lo que se trata es de la aparición de institucionalidad con participación pública, sin cooptación por parte del sector empresarial concentrado, en un segmento estratégico y nodal de la producción y el funcionamiento económico argentino, como lo es la intermediación de las exportadoras en el comercio exterior. Como se ha mencionado anteriormente,

---

no hegemónicas, que ponían en manifiesto las debilidades estructurales y el trasfondo de las políticas.

este segmento se encuentra históricamente concentrado en pocas empresas y resulta nodal tanto por la importancia del ingreso de divisas para el país, donde su realización y previsibilidad se encuentra estrechamente vinculada con la estabilidad macro-económica y la gobernabilidad; como por la implicancia de los precios pagados al productor primario en la estructura social y económica agraria y su capacidad productiva.

En la historia local, cualquier tipo de intervención estatal en este espacio, cuando no estuviera dirigida o cooptada por aquellos grupos de poder económico que realizaban la actividad en forma privada, tuvo fuerte resistencia por una amplia gama y densidad de sectores. Se criticaba desde la intromisión del Estado en el mercado, alterando el libre funcionamiento de la oferta y demanda; hasta las definiciones de cupos, tasas y controles en materia impositiva y cambiaria. Vale decir, la autonomía estatal ha sido fuertemente rechazada en este segmento fundamental del circuito de la producción agraria.

Asimismo, la intervención se plantea en la definición de los precios de exportación y los precios internos, tanto en el intento de mejorar los términos del intercambio en la comercialización como en el de regular los mecanismos de transmisión de los precios internacionales hacia los precios internos.

La relevancia de la cuestión se basa en la importancia de la renta agraria y su apropiación y distribución, entendiéndose que las disputas en torno a la misma han sido un factor estructurante de la actividad económica y productiva del país.

Como se ha mencionado, el IAPI quizá haya sido la más importante experiencia de avance en materia estatal sobre la comercialización de la producción agraria en Argentina. Y ello, dada la vigencia de la cuestión, es lo que lo constituye como el tema de investigación del presente trabajo, que tiene en cuenta asimismo el marco más general de las políticas públicas sobre el sector agropecuario y el comercio exterior de granos, y los cambios generados por éstas en la estructura social agraria, durante la expansión de los ámbitos de actuación del Estado argentino, a lo largo de los dos primeros gobiernos de J. D Perón (1946-1955).

Puntualmente, el interés estará centrado en el estudio del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) desde su creación; analizando su composición y funcionamiento, los condicionamientos políticos

(el entorno) de su actuación y el impacto económico de su desenvolvimiento, teniendo en cuenta otras políticas, que han configurado conjuntamente con el IAPI la economía peronista y los procesos y tendencias que en ella se desenvuelven.

## **Objetivos generales y específicos e hipótesis de la investigación.**

El objetivo general del trabajo es delimitar y analizar los alcances de la intervención del IAPI, en su rol en la economía peronista, el agro y la industrialización del país en el peronismo.

Si bien se reconoce al organismo por su accionar sobre la regulación del comercio exterior y la producción agropecuaria, se pretende problematizar: a) en qué medida esta ha sido su función principal y b) el impacto de su intervención en la distribución de la renta intersectorial entre el agro y la industria, teniendo en cuenta asimismo otras políticas que, en conjunto, enmarcan la estrategia de política económica y exterior.

Para ello, se elabora la siguiente hipótesis general: El IAPI se constituye como un pilar fundamental del funcionamiento del plan económico en el período a partir del: a) mejoramiento de las condiciones de comercialización de la producción local en el exterior, b) expansión y canalización del crédito para aumentar reparticiones oficiales en diversos ámbitos de actuación.

Es que el rol del IAPI, interpretado en conjunto con otras medidas de política económica, permite comprender las vías de apuntalamiento de la industria, que estuvieron basadas en el mejoramiento de la distribución del ingreso, en el marco de una estrategia de política interna y externa. No obstante, esto ocurrió sin que ello implicase transferencias en forma directa de excedentes del agro hacia la industria a partir de la intervención sobre el comercio exterior.

La transferencia intersectorial de renta fue el resultado de un conjunto de políticas, donde el IAPI cumplía un determinado rol, junto con el control de cambios, la política de ingresos y la intervención del sistema monetario y financiero.

Los **objetivos específicos** que dan contenido a la interpretación más general, son:

- a) Establecer el impacto de la intervención estatal en el comercio exterior, dados los condicionamientos externos del período.

- b) Cuantificar el rol cumplido por las principales exportadoras, mismo durante la actuación del IAPI.
- c) Establecer el impacto de la definición de los “precios básicos” en relación a los incentivos a la producción.
- d) Dimensionar los flujos de transferencia de renta directa a partir de las cuentas del IAPI.
- e) Describir los mecanismos indirectos de transferencia de renta a partir de la intervención del IAPI.
- f) Analizar el rol del IAPI en el conjunto con las políticas del peronismo, principalmente en relación a la banca, los precios internos, el tipo de cambio y el comercio. Tanto en el agro, con eje en el impulso al crédito y los cambios en la legislación del sector; como en la industria, en relación a la política de redistribución de ingresos.
- g) Establecer las funciones del IAPI a partir de: a) sus cuentas y erogaciones y b) los cambios en el funcionamiento de la comercialización de la producción.

Los objetivos específicos planteados, surgen a partir de las siguientes **hipótesis específicas**:

- a) La intervención del IAPI, junto con otras políticas comerciales, contribuyen a mejorar las condiciones de la comercialización de la producción local en el exterior, dados los condicionamientos del período.
- b) Las principales exportadoras siguieron oficiando como intermediarios durante el período aunque se vieron neutralizadas en sus capacidades de captación de renta a partir de la regulación del IAPI.
- c) A modo general, la producción agropecuaria y el área sembrada y cosechada de los principales productos pampeanos de exportación, no responden directamente a la definición de los precios, en general, y mucho menos de los “precios básicos” establecidos por el IAPI en el período.

- d) La transferencia de renta intersectorial (agro-industria) no se produce a partir de excedentes captados por el IAPI y redirigidos en forma significativa hacia la actividad industrial.
- e) El IAPI ha contribuido significativamente en la configuración de las condiciones necesarias para la redirección de renta del agro a la industria, pero a través de mecanismos indirectos.
- f) El IAPI, en conjunto con las políticas cambiarias y financieras, constituye el plan económico interno y externo de gobierno, basado en la contención de los precios internos y el mejoramiento en la distribución del ingreso-a nivel local, y en la búsqueda de colocar la producción en mejores condiciones en el extranjero-a nivel internacional-, en una búsqueda por sostener autonomía en un contexto determinante en relación a los precios y las cantidades de la demanda externa.
- g) El IAPI, que cumple un rol primordial principalmente en los comienzos de la economía peronista, luego se adapta a los cambios de las políticas y guarda correspondencia con aquellas, especialmente en las que atañan al sector agrario.
- h) El IAPI tuvo como una de sus funciones, a partir de sus cuentas, la financiación de las reparticiones oficiales en diversos ámbitos de actuación, a partir del fondeo del Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial.
- i) Otra función principal del IAPI, a partir de su intervención en la comercialización, fue la de neutralizar el poder de captación de renta de las exportadoras, en el segmento estratégico relacionado al aprovisionamiento de divisas para el país.
- j) La institución reaccionó en forma adaptativa ante los cambios en el contexto externo y las contingencias internas, con cambios en el criterio de definición de los precios “básicos” durante el período en estudio, aunque ello reflejará una ruptura con la orientación de la política inicial hacia el sector agrario.

## **Estado de la cuestión**

Se realiza en la construcción del estado del arte, ante todo, un análisis crítico de los -pocos- trabajos existentes en los cuales se ha desarrollado específicamente la temática de estudio, vale decir, el IAPI. Si bien son numerosos y variados los trabajos publicados acerca de la historia del primer peronismo, se pone el foco en el análisis del rol de aquel organismo, dejando de lado aquellos estudios sobre cuestiones más generales no estrechamente vinculadas a él.

En este sentido, aquellos temas sobre los que se aspira una mayor profundidad son: el funcionamiento de la economía, las políticas económicas en el período. El IAPI como eje central del presente trabajo, la planificación estatal y el carácter del comercio exterior. En estos casos, se relevan los debates y discusiones existentes, históricas y recientes. Por otro lado, existen temas sobre los que se cubren sólo aspectos parciales en la presente revisión. En este sentido, no se desarrollarán los debates historiográficos sobre la naturaleza de clase del peronismo, el grado de ruptura y continuidad con las políticas de la década del '30, ni la naturaleza del régimen político peronista y su evolución. Tampoco se estudian en detalle los debates en torno a la política agropecuaria, el estancamiento productivo<sup>7</sup> en el agro pampeano ni en relación a la estructura social agraria en el período.

### **Peronismo y comercio exterior.**

Abundan en la bibliografía importantes debates y estudios sobre el peronismo, que ha sido analizado en forma exhaustiva desde diversos enfoques, principalmente como fenómeno político y social, en sus etapas y cambios hasta la actualidad.

La diversidad de perspectivas a la hora de aproximarse a la cuestión se descubre desde el contrapunto teórico y sociológico sobre los orígenes del peronismo y su relación con las clases sociales (Germani: 1962, Murmis y Portantiero; 1987, Torre; 1990) pasando por las interpretaciones sobre su lugar en la historia argentina, a partir de enfoques que también priorizan el campo

---

<sup>7</sup> Que recorre desde fines de la década del 30 hasta mediados de los 60.

político y social (James; 1990, Ciria; 1983, Peña; 1986) y hasta aquellos que se pronuncian en un impetuoso juicio valorativo tanto positivo como negativo ante sus ideas e impactos (Puigross;1972, Halperín Donghi; 1994, Galasso; 2006).

Más específicamente, el tema de los primeros gobiernos peronistas también ha sido analizado y caracterizado en profundidad por un amplio abanico de autores.

Desde la mirada sociológica, sobresalen los análisis de Sidicaro (2005) y Waldmann (1985). El primero, desde los campos y actores en lucha, el sentido práctico de las acciones y los intereses de los grupos y actores socioeconómicos en sus interacciones con el gobierno y, el segundo, desde la redefinición de la función estatal con el peronismo, analizando el estilo y los rasgos del sistema de gobierno, la técnica de dominación y los factores de poder con los que cuenta.

Asimismo, se destacan los estudios de carácter más específico, como los de Alain Rouquié (1982) y Robert Potash (1986), que analizan en detalle las interacciones del ejército (y sus internas) con el gobierno, dado el peso que ocupa el poder militar al interior del Estado en el período, ya sea en el sostenimiento de la estabilidad del gobierno, en el cumplimiento de las funciones estatales, como en el nacimiento mismo del peronismo. Por otro lado, y siempre dentro de los estudios sobre los primeros gobiernos peronistas, otras perspectivas como la de Horowicz (1986) combinan la interpretación de las interacciones entre el gobierno y los actores socioeconómicos en cada etapa, con la búsqueda más general por comprender el significado del peronismo como fenómeno político y social en la historia local.

Estos autores analizan sólo superficialmente el objeto de estudio del presente trabajo (el IAPI). Algunos con mayor detalle y participando en las discusiones sobre su rol y otros tomando como referencia fuentes secundarias para su descripción. Dentro del primer grupo, Sidicaro interpreta la institución en clave de las demandas y disputas del gobierno con los actores socioeconómicos (las firmas comercializadoras de granos, los grandes propietarios, los agricultores, etc.), y a partir de un documento de la Escuela Superior Peronista (1954), describe al modelo económico, donde el IAPI ocupa un rol fundamental. Al mismo tiempo, estudia la complejidad del impacto de la política, en la modificación de los precios relativos (entre bienes agropecuarios

y no agropecuarios), por un lado, ya que hace mención al posible efecto de ello en la producción (como un probable indicio del estancamiento) y en la menor participación del agro en el ingreso, pero también, por el otro, considera el efecto anti-inflacionario de la intervención (en la mejor posición de los grupos asalariados para obtener aquellos bienes). También acude a una referencia recurrente en otros trabajos, como lo es el estudio de Zymelman y Di Tella (1967), que enmarca la política en una mirada de desarrollo industrial – planteando las dudas sobre la capacidad de ahorrar del agro por fuera de fines especulativos o suntuarios-, marcando a su vez los límites en los incentivos y en las definiciones de importaciones desde el mismo organismo (cita a Díaz Alejandro; 1973). Por último, culmina con la descripción de sus cambios y su vínculo más general con la política peronista, donde concluye que: *“Los déficits del IAPI evidenciaron muy rápido los límites del proyecto peronista con respecto a la introducción de modificaciones en la estructura de la propiedad agraria y a su deficiente nivel de productividad.”*, para aducir luego que *“Sin una propuesta de modificación de la estructura agraria, el gobierno oscilo entre ofrecer compensaciones para incrementar la producción y formular amenazas de expropiación”*(Sidicaro, 2005, pp 72)

Con menor grado de profundidad, Waldmann, lo interpreta en relación a los factores de poder del peronismo, donde alcanza a mencionar que *“...al comienzo se había quedado con la mayor parte de las ganancias provenientes de la exportación de productos agrícolas...”* (Waldmann; 1986, p198). Otra referencia aparece cuando el autor analiza el viraje de las políticas, donde al igual que Sidicaro toma como referencia a Di Tella y Zymelman (1967) para señalar que el IAPI *“...terminó por convertirse en una institución protectora de los establecimientos de campo”* (Ídem).

En otro enfoque, Rouquié y Potash tocan la cuestión tangencialmente ya que sólo mencionan el IAPI desde la consecución del Plan Quinquenal y la participación del organismo en las compras militares. No obstante, todos los autores mencionan el papel central del mismo en la política económica y en la instrumentación del plan de gobierno, incluso algunos como R. Potash señalan explícitamente la *“...necesidad de un estudio aparte, objetivo y bien documentado...”* sobre la institución (Potash; 1986, p95).

Y si bien el peronismo cuenta con un mayor peso relativo con respecto a otros periodos de la historia local en lo que hace a los estudios e investigaciones, quizás haya sido un tanto menos exployado teóricamente el estudio de las políticas de gobierno desde un enfoque netamente económico.

Existen trabajos que efectivamente indagan sobre la generación y distribución de la riqueza nacional desde una perspectiva de la teoría del valor, las condiciones de la acumulación de capital y el papel de la renta agraria; como aquel de Iñigo Carrera (1998), que coloca más énfasis en los mecanismos de distribución de la renta de la tierra agraria; o el de Mónica Peralta Ramos (1978), donde se jerarquiza la relación de la estrategia de acumulación con el surgimiento y sostenimiento de la alianza de clases gobernante. No obstante, si bien estos trabajos cuantifican el impacto de la política en términos de la generación y distribución de renta, sólo mencionan en forma tangencial la complejidad del entramado de políticas públicas en cada etapa, al estudiar períodos más extensos y tendencias más generales.

Otros trabajos de referencia en materia económica que toman en cuenta las políticas peronistas también dentro de una mirada más general del desarrollo económico argentino, son el de Esteban (1961), Di Tella y Zymelmann (1967), Diaz Alejandro (1973), aun sin terminar de entrar en la lógica interna del periodo tomado en el presente trabajo.

Por ello, en principio, y más allá de los discursos de los funcionarios de la época y del propio Perón, se encuentra que son los mismos protagonistas los que se encargan de sintetizar el modelo económico, al explicar y justificar su propio accionar (como en la entrevista a Alfredo Gómez Morales en Malgesini y Álvarez- 1983-, o el propio libro de Cafiero de 1974).

Antonio Cafiero, Ministro de Comercio Exterior entre 1952 y 1955, se encarga de documentar sus ideas en el libro *Cinco años después* (1961), ampliado luego en el libro *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista* (1974), donde menciona los puntos relevantes que aportan a sentar posición en las controversias del periodo. Sobre la ruptura que representa el IAPI respecto de las intervenciones anteriores en el comercio exterior. Entre otros puntos, menciona el cambio en el contexto mundial y de precios internacionales de productos agrarios y manufacturados, que justifica la centralización en el IAPI y también refiere a las diferencias en los actores que

se buscaban beneficiar con la política, explicando la situación anterior de los agricultores de vulnerabilidad, carencias y problemas, a pesar de las épocas de altos precios, donde eran los exportadores, intermediarios y acopiadores los que aprovechaban el resguardo estatal de precios (en épocas malas) y a su vez hacían valer su posición en la situación liberada de intervención en las buenas épocas. Sobre los cambios en la política, menciona: *“La acción del IAPI, en sus primeros tiempos, cuando hubo que lidiar con el convulsionado mundo de la inmediata posguerra, no podía ser la misma que años más tarde, cuando empezaron a erigirse en el mercado mundial nuevas condiciones de comercio y de pagos internacionales. De allí las sucesivas reformas de que fue objeto la institución para adecuarla a la cambiante realidad en la que le tocaba actuar... A partir de 1953 comenzaron a aplicarse medidas concretas para el traspaso de las actividades comerciales desarrolladas por el IAPI a las cooperativas conformadas por productores agrarios.”* (Cafiero; 1974; pp181).

Si bien desde una perspectiva ensayística, puede agregarse aquí la reflexión de Arturo Jauretche quien, en su libro *Política y Economía* (1977), también va a defender esta posición diciendo: *“Defendíamos pues, el precio internacional de nuestros productos, unificando la comercialización en un organismo del Estado, beneficiándonos del transporte y del seguro, exportando trabajo a través de la exportación de materia prima cada vez más elaborada, y rompíamos el bloqueo internacional, de origen político, de la unanimidad de las grandes potencias, y el de origen comercial de los grupos monopolistas de nuestra exportación, forzando a través de los tratados bilaterales la apertura de nuevos mercados, y liberando nuestros precios del papel bajista que les hacían jugar los consorcios internacionales”* (Jauretche, 1977, pp 75).

A su vez, sobre la relación entre la nueva política comercial agraria y la actividad productiva, Cafiero dialoga con las visiones que marcan la influencia negativa de la primera sobre la segunda, al referir a los rendimientos recientes históricos desde los años '30, lo que marcaba una saturación de rendimientos en la pampa húmeda (límite tecnológico), con límites al avance agrícola-ganadero sobre nuevas tierras. Si bien esta posición no toma en cuenta el incentivo vía precio a la expansión, lo que permite incorporar tierras marginales, plantea toda una serie de medidas que fueron tomadas a partir de

1953 para lograr la intensificación agrícola e impulsar y mejorar la mecanización.

También en publicaciones y revistas especializadas de la época, como la Revista de Economía Política Argentina (fundada por Alejandro Bunge), así como en trabajos de Raúl Prebisch desde la CEPAL, hay un aporte a las interpretaciones del proceso económico situados en la proximidad a los gobiernos e interviniendo con determinada intencionalidad en la política de la época. Un ejemplo de ello es el Informe Preliminar (CEPAL; 1955) que critica el balance de la política peronista y la situación del país. Con esta visión discute Cafiero en el libro anteriormente mencionado. En el informe se señala al IAPI como una entidad corrupta, que asimismo siempre generó incentivos a la descapitalización del agro y la caída de la producción, utilizando esa redirección de excedentes en fines que no eran claros.

En relación a los trabajos académicos sobre el periodo, Díaz Alejandro (1973) estudia la economía peronista bajo la hipótesis central de que *“durante la posguerra la argentina no ha aprovechado plenamente el creciente comercio mundial”* (Díaz Alejandro, 1973, pp 9), siendo que ello es lo que profundiza el estancamiento del sector agrario. Y si bien menciona que las causas del estancamiento rural pampeano son tanto internas (en las políticas de precios y en el acceso a la tecnología), como externas (en los mercados y los condicionamientos), aclara que entre 1930 y 1945, *“...los factores exógenos fueron la causa principal...”* (Ídem; pp 204), mientras que entre 1945 y 1955 fueron las políticas las que *“oscurecen”* aún más el panorama de la actividad, principalmente por la mejora de los salarios rurales, la intervención de los precios, las amenazas contra la propiedad, y la propia actuación del IAPI-en *“...la desorganización de las pautas normales de producción”* (Ídem; pp 205) que en conjunto afectan la ganancia capitalista y los incentivos. Llach (1984) y Cortes Conde (2007), continúan la línea argumental, bajo la misma premisa de la *“oportunidad perdida”* a partir de las políticas aplicadas.

Contrariamente, desde las antípodas a aquellas corrientes del pensamiento, un análisis como el de Esteban (1961) recupera y sintetiza las cuestiones fundamentales del modelo económico, considerando que el peronismo constituye un *“capitalismo de Estado”*, donde éste será quien se apropia de la renta del comercio exterior. Según el autor, esto le permite, junto

con el control del sistema bancario, disponer de recursos para fomentar un ciclo de capitalización y de aumento de la actividad económica.

Sobre el IAPI puntualmente, Esteban defiende la política inicial de nacionalizaciones y el planteo de avance sobre la propiedad, pero critica el hecho de vacilar y no avanzar en una posible reforma agraria, en el viraje ante la caída de precios, donde en lugar de intervenir sectores como el procesamiento de las carnes, el azúcar, la lana o el petróleo, se dedicó a subsidiar y compensar a la producción de cereales. En este caso aquella sería la “oportunidad perdida”.

El trabajo de Di Tella y Zymelmann (1967) deja en claro la importancia del proyecto peronista, al generar un cambio en los términos del intercambio internos en favor de la actividad industrial, entre otras medidas de fomento, para apuntalar el cambio del tipo de desarrollo del país, que ya tomaba una inclinación industrialista desde 1933 por motivos principalmente externos a la política local, aunque ella acompañara años más tarde este proceso. Hasta el año 1952, los autores reconocen la etapa del desarrollo como aquella del “crecimiento autogenerado”, donde el sector industrial se conformaba en el sector líder de la economía local, al absorber la inversión que ya no se realizaba en el campo, y al dar empleo a una importante masa de población que había migrado en un proceso de relocalización poblacional rural-urbano sin precedentes.

A partir de 1952, los autores identifican señales de desajuste estructural de la economía, en base “...a la *sobreinversión y mala distribución de la inversión en el sector industrial, a la deficiente inversión en el sector agrícola y al abandono del capital social básico.*” (Di Tella y Zymelmann; 1967, pp 30). A ello se agrega el agravante de la caída en los términos del intercambio<sup>8</sup>, lo que trajo la posibilidad de obtener divisas para la importación de bienes de capital para avanzar en la industria. Con lo cual, dada las condiciones de posibilidad, como mencionan los autores, “...*los capitales disponibles para la inversión tienen que ser canalizados en la reconstrucción del capital social básico y la rehabilitación del sector agrícola, lo que afecta, en consecuencia, el desarrollo que normalmente hubiera correspondido al sector industrial*” (Ídem). Y si bien

---

<sup>8</sup> Y también podrían agregarse las malas condiciones climáticas para los cultivos.

ponen en cuestión la magnitud de la crisis de 1952 (en comparación a aquella de 1962) para dar fin al periodo de crecimiento autogenerado, avanzan en esta hipótesis preliminar, lo que inicia una nueva etapa de 'Reajuste', a partir de nuevos equilibrios estructurales.

El IAPI, recién aparece bajo análisis hacia el final de la obra, en el apéndice C, Capítulo XVIII, en una nota dedicada exclusivamente sobre el organismo, donde los autores lo definen como “...un importante instrumento en la intervención y control de las exportaciones e importaciones...” (Ídem; pp502), en el marco de la planificación del Consejo Económico Nacional, en la órbita del BCRA, que “...desde el punto de vista teórico es defendible, particularmente en un país cuyo comercio es una parte significativa del comercio mundial y que, por lo tanto, tiene en sus manos la posibilidad de aprovechar su carácter oligopólico” (Ídem, pp503).

Di Tella y Zymelmann comienzan por reconocer en el accionar del Instituto un amplio alcance en toda la economía y destacan su rol en la financiación del primer plan quinquenal “ya que las divisas acumuladas durante los años de guerra no habían sido utilizadas en el comercio internacional” (Ídem). Sobre los precios fijados por el IAPI, critican la rigidez de los mismos ya que “...los agricultores prácticamente no disfrutaron de los años de bonanza ni tampoco se vieron muy aliviados durante la caída...” (Ídem), lo que según los autores trajo consigo efectos negativos, dada la estructura de la propiedad en el agro argentino en aquella época. Como la mayor parte de los productores de granos eran arrendatarios, estos se habrían visto incentivados hacia la producción ganadera, de menor requerimiento de mano de obra (a lo que también habría contribuido el aumento del costo de la fuerza de trabajo rural y la mejora en sus condiciones de reproducción).

Esta cuestión habría sido detectada por el gobierno, según los autores, cuando las condiciones de realización de la producción en el mercado empeoran hacia 1949 para los productos agrícolas, y finalmente se comprende el “error cometido” al no fomentar un cambio en la explotación de la tierra agrícola ni una mayor inversión en maquinarias. De allí se desprende el giro en la política económica y las pérdidas del IAPI hacia fines del primer gobierno de Perón y durante todo el segundo, hasta su interrupción por el golpe de estado en setiembre de 1955.

A pesar de lo anteriormente mencionado, los autores también aportan en la discusión sobre los incentivos de la producción agropecuaria al recuperar una cuestión ya advertida por Bunge (1920), quien señalaba, como potencial impedimento, el límite de la expansión de la frontera agrícola en las condiciones tecnológicas existentes al momento.

Por su parte, más cercano en el tiempo, Dubowicz y Segal (2012) van a recuperar aquella discusión sobre la producción agropecuaria, el desarrollo y la política económica peronista a partir de un modelo donde toman en cuenta lo postulado por Di Tella y Bunge sobre la disponibilidad de tierra, y asimismo incorporan al sector no transable para el análisis de transferencia de ingresos inter-sectorial, algo que usualmente ha sido soslayado en las referencias tradicionales sobre los sectores, que ponían la mirada en los flujos entre agro e industria.

Del modelo mencionado, el primer hallazgo de los autores es que las políticas efectivamente apoyaron la industria a partir de la modificación de los precios relativos, aunque no tanto en detrimento del sector agropecuario, sino más bien a costas del sector no transable. De ello desprenden que el impacto de las políticas en la agricultura es modesto, en comparación a lo que se advierte usualmente (Díaz Alejandro; 1973 y Martínez de Hoz; 1967).

En segundo lugar los autores sostienen que la reducción del ratio trabajador por hectárea, que reduce la participación del agro sobre el total del producto, es consistente con la tesis de Bunge que ante el aumento poblacional y la ausencia de mayor tierra arable disponible, ya predecía el traslado de trabajadores hacia sectores por fuera de la agricultura. En este sentido, los autores postulan que las políticas económicas llevadas a cabo, antes que quitarle trabajadores al agro, redirigieron aquel inevitable proceso hacia la industria, antes que hacia el sector no transable.

Por lo anteriormente expuesto, Dubowicz y Segal concluyen que el declive relativo de la agricultura en Argentina para el periodo estudiado parece haber sido producto de factores endógenos inevitables, antes que de las políticas económicas que alteraron los precios relativos (en las que el IAPI toma un rol primordial, admitido por unanimidad entre los autores estudiados). Con el aumento poblacional, la gente debía ser empleada en otro sector de la actividad económica. Por las condiciones externas y la tecnología, la economía

ya no podía apoyarse en el agro como lo hacía antes, dada la escasa capacidad de expansión en términos productivos y de absorción de fuerza de trabajo.

Más específicamente en la lógica interna de la política económica peronista, los temas principales de la economía han sido planteados por Malgesini y Álvarez (1983), quienes recorren rápidamente una a una las principales medidas de política económica, en forma poco sistemática pero a partir de fuentes primarias, como una entrevista a Alfredo Gómez Morales para el caso del IAPI y la política agraria, donde el ministro de Perón responde las críticas a los precios básicos y el tipo de cambio, realza el proceso de expropiaciones y colonización, al igual que la mecanización agrícola entre 1947 y 1954<sup>9</sup>.

Otro autor que aporta una lectura en conjunto de las medidas económicas, es Rougier (2012), que se propone una revisión para problematizar algunos postulados instalados sobre ciertos procesos (principalmente la asociación del peronismo con la industrialización, la autonomía de la política económica y la estatización) que aún continúan por lo general en el imaginario común sobre la economía peronista. En este trabajo se retoman planteos como el de Canitrot (1975), que pone el foco en el aspecto de la redistribución de ingresos como motor del desarrollo y principio programático, por encima de cualquier estrategia planificada.

Volviendo al trabajo de Rougier, cabe mencionar que el IAPI ocupa un rol fundamental en este estudio y siendo señalado como parte de las instituciones que conforman las herramientas institucionales del plan económico peronista, presentando como antecedente al Consejo Nacional de Posguerra. Las otras instituciones destacadas son el Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias (IMIM), el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), Banco Central, el Banco Hipotecario y la Caja de Ahorro Postal. Asimismo, el autor señala la ineludible relación del accionar del IAPI con el fondeo del sistema bancario, aun teniendo en cuenta la complejidad de los giros en el enfoque y los objetivos de la política hacia el agro

---

<sup>9</sup> Donde se importaron 50.000 tractores pasando a conformar un plantel de 60.000 en todo el país.

Al mismo tiempo se reconocen una considerable cantidad de estudios sobre recortes puntuales de la dinámica económica y las políticas en el periodo, que aún cuando no focalicen al IAPI y la economía peronista, están estrechamente ligados con el tema del presente trabajo. Por ejemplo, la cuestión de la industrialización es analizada en trabajos como el de Katz y Kosacoff (1989), Bellini (2009), Basualdo (2005), Rougier (2007) y Rougier y Schorr (2012) y lo mismo ocurre con el control de cambios (López; 2008) o la planificación estatal, ya desde el Consejo Nacional de Posguerra, estudiada por Berrotarán (2003) o Gómez y Tchordonkian (2010). Con respecto a estos temas el IAPI cumple un rol, ya sea en la importación de bienes para la industria, en la obtención de divisas con el control de cambios o en el planeamiento, plasmando una mirada formulada desde el Consejo Nacional de Posguerra (1944).

En esta línea, pero aún más próximos en el tiempo, existen trabajos de referencia obligada acerca de las políticas peronistas sobre el comercio exterior (y granario) como los de Gómez y Laguía (2010) y Gómez y Ruiz (2013), en línea con el trabajo de Jorge Fodor (1975), y Fodor y Oconnell (1972), que también serán de ineludible mención, ya que focalizan la intervención del IAPI desde las complejidades y particularidades del contexto externo tanto a nivel político como económico. Fodor discute con Díaz Alejandro, refutando los puntos que inducen a pensar que entre 1946 y 1948, no se aprovecharon determinadas condiciones favorables para el “despegue” y estos puntos tienen un lugar importante en el presente trabajo. Entre ellos, se ponen en cuestión la existencia de términos del intercambio favorables y la presencia de alternativas que hubieran cambiado el rumbo económico en el marco del contexto internacional.

El autor describe las características particulares del mercado mundial en la época, que implica la imposibilidad de hablar de “altos precios” o “términos del intercambio favorables”. Entre otros motivos, señala la dificultad de cobro efectivo de lo acordado a nivel bilateral (que era la forma en que se realizaban las negociaciones) por la situación de los países beligerantes (donde en varios casos el IAPI financiaba estas compras), la cuestión del acceso a las divisas necesarias para afrontar los requerimientos internos de importación (dada la inconvertibilidad del dólar) y el hecho de que los precios logrados por argentina

también se encontraban por debajo de los que muchas veces negociaban aquellos países con otros, aun cuando ciertos acuerdos se catalogaran como abusivos, y que hayan disparado la búsqueda de otras fuentes de aprovisionamiento. Lo cierto es que los acuerdos dependían del nivel de negociación de los países, y en ello entraba el IAPI en la capacidad de defender los precios de lo producido internamente.

Y, como se ha mencionado anteriormente, dado el carácter restringido del mercado externo en la época y la importancia de las relaciones bilaterales y el contexto geo-político, cobran importancia los estudios sobre las relaciones económicas internacionales. Las mismas han sido estudiadas en detalle, principalmente desde las interacciones y tensiones con Gran Bretaña (Skupch; 1972, Lewis; 2009) y los Estados Unidos (tanto con eje en los gobiernos peronistas, como los de Dorn -2004 o Rapoport y Spiguel; 2009-, hasta aquellos análisis más generales como los de Escude (1983), Paterson (1985) y Morgenfeld (2011). El IAPI es tratado con mayor o menor énfasis según cada uno de los autores, pero en todos los casos, sin analizar específicamente el funcionamiento del organismo, comparten en concluir categóricamente que el mismo representó un escollo en las relaciones políticas y económicas con EE.UU. Tal situación se demuestra, desde las incumbencias estadounidenses en la política local, pasando por un boicot comercial, hasta el hecho de que el país quedara afuera del abastecimiento de materias primas para el Plan Marshall de la reconstrucción europea; aún con los vaivenes y acercamientos, dada la apertura del gobierno principalmente en su segundo mandato.

En contraposición, no hay tantas referencias sobre la política comercial con otros países, que fue la estrategia de política económica llevada a cabo por el gobierno, limitando la misma a los artículos de Rein (2003) sobre el Pacto Perón-Franco, o aquellos más generales como el de Sourrouille (2005). También se debe agregar aquel de Sourrouille y Ramos (2012), que se toma como una referencia en el estudio de esta cuestión. Los autores llevan a cabo un trabajo minucioso y exhaustivo sobre la intervención del IAPI en la cadena del trigo entre 1946 y 1949. Estos autores continúan en parte las líneas planteadas por Fodor (1975) pero ahondando en fuentes primarias y con una mirada más crítica de la política, dado el infructuoso resultado que se menciona en el balance de cada acuerdo puntual estudiado.

## **Políticas y agro pampeano.**

Si bien no se realiza un análisis crítico de los trabajos sobre la política agraria y el agro pampeano, puesto que no forman parte de la temática puntual de la investigación, se hará mención a algunas cuestiones generales trabajadas por los autores sobre ello, que hacen a la comprensión del organismo desde una mirada más amplia. En ese sentido, sobre otras experiencias institucionales en el agro y el comercio exterior a lo largo de la historia, se toman como referencia revisiones como las de León y Rossi (2003) sobre la Junta Nacional de Granos y el Consejo Agrario Nacional (2006) o bien enfoques más generales como el de Gustavo López (2010), que sistematiza la actuación del Estado en el comercio exterior, desde los modelos económicos de la teoría neoclásica hasta las experiencias concretas en Argentina y el exterior. Este autor refiere al IAPI desde el análisis de Novick (1986) en el aspecto institucional, para luego quedarse con las reflexiones económicas tomadas del análisis de Martínez de Hoz (1967), donde sólo se perciben los impactos negativos de la intervención: la pérdida de mercados por los altos precios pedidos (lino a Estados Unidos y Canadá), el supuesto desincentivo a los productores (desde la combinación de precios al productor menores a los obtenidos afuera con un tipo de cambio que resultaba desfavorable para la exportación), los quebrantos en la segunda etapa de su accionar, y la continuidad de las operaciones oficiadas por las exportadoras, que incluso (citando a Martínez de Hoz-1967-), ya no tenían que cargar con la financiación de la comercialización de las cosechas.

Por otra parte, durante el período bajo análisis se cruza un hito reconocido prácticamente por toda la historiografía local, referido al “estancamiento” agropecuario pampeano, asociado a la merma en la superficie sembrada y cosechada en la zona pampeana, en el rendimiento de determinados cultivos por hectárea, y en la mismísima producción, que refleja una meseta sostenida desde fines de la década de 1930 hasta fines de la década de 1960 inclusive.

De los abundantes estudios sobre la evolución del agro pampeano en el período, estos mayormente analizan las causas y el proceso del “estancamiento” agropecuario pampeano (entre otros; Martínez de Hoz, 1967;

Díaz Alejandro, 1973; Aldo Ferrer, 1977; Barsky, 1991). Salvo excepciones (Juan Iñigo Carrera, 2007, Flichman, 1982; Peralta Ramos, 1978; Braun. 1973), los estudios por lo general no analizan la lógica del desarrollo capitalista en el agro siendo el estancamiento entendido como un rasgo y manifestación, sino que el mismo es tratado como fenómeno en sí a explicar.

Si bien las causas, consecuencias y alcances del mencionado “estancamiento” no serán el problema principal de la investigación; la acción y reacción del Estado, durante los primeros gobiernos peronistas, ha estado fuertemente asociada a las explicaciones e interpretaciones de los autores sobre este proceso ocurrido en el agro pampeano. La intervención estatal del peronismo ha sido llamada como “La época de la regresión” (Martínez de Hoz, 1967), “En el campo, las espinas” (Gerchunoff y Llach; 2004), y en general se ha dicho que llevaba a cabo políticas “anti-agrarias”. Se ha caracterizado al Estado como el principal culpable de este “estancamiento” de 1945 a 1955 (Díaz Alejandro; 1973) reconociendo en muchos casos al IAPI como el organismo público de referencia en este problema por su “*funesta actuación*” (Martínez de Hoz; 1967, pp 71).

Lo criticado alcanza desde los actos de corrupción y el manejo discrecional de fondos hasta las políticas de precios y cantidades. Este organismo sería el responsable de la alternación de precios relativos en desmedro del agro, lo que en teoría redujo incentivos y recursos del sector, de forma tal de impedir el incremento de rendimientos y la capitalización. Asimismo, se critican leyes y políticas conjuntas al IAPI, como la ley de arrendamientos, que efectivamente, como mencionan diversos autores (Balsa 1999, Blanco 2011 y 2013, etc.) tuvieron un impacto no menor en el proceso de capitalización de pequeños y medianos productores. Es decir, aquella capitalización obstruida para Martínez de Hoz, claramente ha ocurrido en la acumulación del sector terrateniente tradicional, lo que efectivamente se puede explicar por incentivos generados en una política de redistribución de ingresos e intersectorial del peronismo, aunque este nunca haya avanzado sobre la redistribución de la propiedad (Esteban; 1961).

Sin embargo, y volviendo a las definiciones más generales sobre los años del peronismo, la idea de “estancamiento” para identificar esta etapa del desarrollo del agro pampeano ha sido revisada por algunos autores desde

diversas perspectivas teóricas e interpretativas, defendiendo el periodo no sólo desde su evolución productiva sino sobre todo a partir de otras transformaciones cualitativas y que involucran diversos aspectos de la evolución de la estructura económico-social del sector.

A este respecto, resulta necesaria la mención de los trabajos de Martínez Dougnac (2003, 2008 y 2009), considerados para encuadrar el enfoque más general del presente estudio, que no dejan de mirar la etapa estudiada y la política agraria con énfasis en lo ocurrido con los pequeños y medianos productores agrarios y los trabajadores rurales. En estos análisis, se problematizan los efectos de las políticas y reglamentaciones en la *propietarización* de determinados chacareros (pequeños y medianos productores), lo que significa un avance en la eliminación de ciertas trabas al desarrollo del capital en el agro, que se arrastran desde la temprana apropiación y distribución de la tierra en el país (con tendencias fuertemente concentradas, asociadas al poder político y estableciendo un elevado peso de la renta de la tierra que en muchos casos implicaba un impedimento al desarrollo de las fuerzas productivas). Esta situación, que coexistía con pésimas condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo rural y una precarización laboral tiende a remediarse en este período, con leyes de protección del trabajador rural (el estatuto del peón en 1944) y otras medidas relevantes, que también aportan en la dirección mencionada, al “liberar”, en términos capitalistas, la fuerza de trabajo rural.

Con lo cual, por lo anteriormente mencionado, se vislumbra la complejidad de las interpretaciones del entramado socio-económico y productivo, con procesos y tendencias a primera vista discordantes: “estancamiento productivo agropecuario”, “políticas anti-agrarias” o el comienzo de la declinación, por un lado; y eliminación de las trabas para el desarrollo del capital, o expansión del desarrollo de las fuerzas productivas, basado más que nada en las condiciones económicas y sociales de los segmentos más postergados anteriormente en la historia local, por el otro.

A partir de esta disonancia interpretativa es que en esta investigación se define el “estancamiento”, como una manifestación puntual, dentro de un marco más general en el que se eliminan trabas objetivas para el desarrollo de la acumulación capitalista.

En relación al aspecto político-institucional y el sector agropecuario, existen trabajos fundamentales sobre las políticas agrarias y los grupos de interés (Tecuanhuey, 1988; Lattuada, 1988; Girbal, 2000 y 2002; Mascali, 1986; Barsky, 1993; Balsa, 2006; Blanco, 2007, Lázaro 1991) y aunque estos no siempre guardan conexión directa con los fenómenos y variables económicas como los precios, el tipo de cambio y el funcionamiento económico, ni tampoco es el IAPI en sí mismo el centro argumental de las miradas mencionadas, constituyen una mención obligada en el estudio de la política pública hacia el agro. Si bien el instituto y su funcionamiento no son analizados en modo sistemático, en estos trabajos se expresan opiniones contundentes acerca de su papel en el plan económico del gobierno de Perón.

Alicia Tecuanhuey Sandoval (1988) realiza un análisis de los rasgos fundamentales de la política agraria, con eje en aquellas del gobierno que emana de la “revolución” de 1943. La autora pone en relieve el contexto de la situación del mercado mundial a partir de la crisis de 1930, como lo son la ruptura de las tradicionales normas y rasgos del comercio internacional, el agotamiento de las formas de “...relación social y organización productiva de la agricultura pampeana...” (Tecuanhuey;1988; pp8), un clima proclive al desarrollo de la actividad ganadera y el creciente nacionalismo e industrialismo en las ideas económicas, que se pone en manifiesto también en el viraje hacia el mercado interno como el camino para el desarrollo nacional. Y en el periodo acotado de análisis (1943-1946), separa los ejes que diferencian la política agraria como lo son: a) el grado de impulso a la industrialización y al sector agroexportador; b) el peso en las políticas de estímulos (al agro o a la ganadería); y c) las políticas sociales agrarias, en un contexto que reconoce las complejidades de los mercados y la situación externa, marcada por la guerra y el acomodamiento de los países a esta situación convulsiva.

Los principales factores externos y coyunturales que obstruyen procesos de modernización tecnológica e inducen al giro en la política interna hacia el sector son el boicot norteamericano (1942-1949), la falta de transporte internacional para la producción (la flota mercante se construye en 1941) y la escasez de combustibles (donde se utilizan más de 2.300.000 toneladas de cereal para ello en 1943).

Bajo este marco, el trabajo de Tecuanhuey separa tres etapas de la política hacia el agro, en la diferenciación de los actores beneficiados y perjudicados por las mismas, teniendo en cuenta del contexto y las condiciones de posibilidad en las que se llevan a cabo. Entre ellas, tienen en común su carácter de “emergencia” ante la coyuntura cambiante, en un contexto histórico de cambio en la correlación de fuerzas políticas en Argentina.

La primera etapa analiza la política agraria en los '30, donde *por medio de políticas de “emergencia” se intentó suavizar las tendencias predominantes...* (Ídem; 198; pp36). Para ello se crea institucionalidad con la Junta Reguladora de Granos (que será el antecedente próximo del IAPI), donde la misma sólo funciona para asegurar ciertos precios mínimos, mientras que las exportadoras siguen concentrando (en 4 firmas) el total de lo comercializado en cereales y lino al exterior para 1939. La orientación política, con las medidas de subsidio y contención, es descrita bajo la premisa de *“...aceptar las adaptaciones a la coyuntura de aquellos productores con plena capacidad de decisión sobre los recursos, suavizando las tensiones sociales que conllevaba destinar más tierra a la ganadería en los casos en los que había una presencia de arrendamiento agrícola, hasta el límite de no obstruir tal adaptación...”* (Ídem; 1988; pp39).

El segundo momento que reconoce Tecuanhuey, de Junio de 1943 a Octubre de 1944, corresponde a la gestión del Gral. Diego I. Mason en el Ministerio de Agricultura primero y de Relaciones Exteriores luego donde *“...las decisiones de política correspondieron principalmente a las dificultades económicas coyunturales por las que atravesaron los agricultores”* y se implementaron medidas de “emergencia” y regulación, tanto en fomento agrícola, limitación a la actividad ganadera y otras de protección social, para beneficiar a los asalariados rurales y los arrendatarios. Siguiendo a la autora, esta cuestión ya implicaba una modificación sustantiva de la estructura comercial y productiva del sector, donde ya se pensaba una complementación con el mundo industrial, principalmente en la sustitución energética, a raíz de los problemas externos.

Por último, en la tercera etapa, que va de enero de 1945 a junio de 1946, ya bajo la conducción de Amaro Avalos en el Ministerio, se presenta el estallido de las tensiones y conflictos a partir de la definición de precios básicos

menores a los precios internacionales y la prórroga de los arrendamientos. En este momento aparecen los “criterios estatales” que, siguiendo a la autora, “*subordinan la política agropecuaria a las necesidades del mundo urbano*” (Ídem; pp 131), aunque sopesados, en parte, por el mayor grado de libertad de las decisiones del agricultor que surge a raíz de cierta flexibilización de la reglamentación en materia productiva y los puentes de comunicación que se realizan con la SRA, ya con la conducción de J. D. Perón de la política a nivel general, lo que termina colocando a Picazo Elordy como Ministro de Agricultura del primer gobierno peronista.

Con respecto al IAPI, el trabajo mencionado hace hincapié en el antecedente más próximo de institucionalidad creada en el sector, primero bajo cierto carácter ya mencionado, con la Junta Reguladora de Granos (JRG; 1933), y luego, en febrero de 1944, donde la misma se transforma en la Junta Reguladora de la Producción Agrícola (JRPA), recambia el directorio y se alinea a los objetivos de política del ministerio, para aumentar el control de la producción destinada al mercado interno, con un fuerte ímpetu tanto en el abastecimiento de combustible como en el control de un incipiente aumento de precios. A partir de este momento, se construyen las funciones principales que luego cumple el IAPI, ya que se avanza en el control de la comercialización y las capacidades estatales para intervenir. Es por esto que la Junta, al afectar a importantes grupos de poder tradicional, como los terratenientes y las empresas exportadoras, va a encontrar, al igual que el IAPI, fuertes resistencias y hostilidades, que luego en el caso del IAPI se verán complejizados por una etapa inicial donde se pondrán en duda aquellas medidas de estímulo, que siempre tuvo en claro la Junta, dada la política de precios básicos en los primeros años de existencia del instituto.

En síntesis, la autora reconoce que la política agraria versa alrededor de la cuestión de los precios pagados al productor (ya desde 1944) y la cuestión de la propiedad de la tierra y los arrendamientos. Estas eran las prioridades y objetivos que se correspondían con el diagnóstico de los problemas inherentes a la estructura social agraria heredada, la escasa *propietarización* de agricultores pequeños y mediano (y con ello los problemas tecnológicos y de inversión) y la cuestión de los contratos de arrendamiento. A esto se le podría

agregar las condiciones laborales en el campo, que fueron un tema central de apoyos y hostilidades con organizaciones y corporaciones.

Lo que se obtiene del análisis mencionado es la conclusión de que la política tuvo distintas características según la coyuntura, que cada política cobra sentido en su conjunto con otras medidas, y que mismo las posiciones acerca de las oportunidades o los procesos ocurridos, dependen de la mirada que se aporte. Estas reflexiones se toman en el presente trabajo de investigación, que lee estas mismas conclusiones en clave de la intervención del IAPI en los años subsiguientes, discutiendo los conceptos de autonomía estatal, oportunidad perdida, estancamiento agrario, entre otros postulados controversiales a la hora de referirse al período y al impacto del organismo.

Asimismo se tomarán como punto de partida tres importantes hipótesis de la autora hacia el final del trabajo. Primero, se menciona que la política agraria no tuvo eje en la redistribución de la renta agraria, sino más bien en la reducción del poder de ciertos grupos tradicionales concentrados, que pasaron a ser un mero grupo de presión, que puso en manifiesto sus intereses liberales y de resguardo a la propiedad y que se vio disminuido en su capacidad de influir en las decisiones de gobierno. En segundo lugar, se señala que en el período mencionado se produce la desarticulación de la lógica tradicional de organización productiva pampeana. Y por último, se menciona que ya se avanza también con ciertas medidas, en intervenir en el segmento de la comercialización (con la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, la Corporación para el Intercambio, etc.) para reducir el poder de los intermediarios.

Estos puntos resultan cruciales, ya que en el presente estudio se abordará el impacto de la política entre 1946 y 1955, teniendo en cuenta aquella ruptura precedente con las formas tradicionales de organización de la producción en la región pampeana y el incipiente avance en la comercialización, para interpretar si efectivamente en este período se avanza hacia la redistribución que no se dio en el período anterior (tal como señala Tecuanhuey), leyendo también en qué medida se profundiza con el IAPI la eliminación de los intermediarios.

Otro trabajo fundamental como punto de partida para el estudio de la política agraria peronista es el de Lattuada (1986), que recorre las propuestas y

avances en materia de política hacia el agro, desde los tiempos precedentes al primer gobierno peronista, donde la plataforma electoral del partido Laborista que toma como base las reivindicaciones ya realizadas por Perón<sup>10</sup> desde los cargos que ocupó en el gobierno, en una estrategia electoral planificada, ya sienta las bases de la política agraria dirigida hacia sectores rurales no propietarios.

Luego el autor pasa a señalar los cambios en las prioridades de política y la agenda hacia el agro, donde se diluyen los ánimos de reforma agraria y se hace hincapié en la productividad y en la reducción de los conflictos con los sectores sociales rurales y entre los mismos, siguiendo la lógica de sostener la correlación de fuerzas del gobierno para mantener el poder y adaptarse a los avatares del contexto externo.

Para sistematizar el estudio de estas políticas, Lattuada separa dos periodos atravesados por el mencionado cambio de la orientación. Un primer periodo entre 1946 y 1948, donde el sector rural se ve disminuido en sus capacidades de captar rentas diferenciales y pierde peso en términos relativos con el resto de la economía; y el periodo de 1949 a 1955, donde la mirada hacia el agro se transforma, por la imperiosa necesidad de aumentar la producción y de obtener divisas para importar. En este marco cobran sentido el aumento del crédito agrario, de la importación de tractores, el aumento de los precios al productor, y el bloqueo de las medidas que pudieran ocasionar conflictos a partir de la política laboral o de tierras. Se reconoce en el IAPI un rol importante principalmente en ambas etapas, con un rol inverso en cada una, captado en la complejidad al analizarse junto con la política cambiaria, crediticia y de precios.

Sin embargo, cabe mencionar que al IAPI se lo reconoce por los primeros dos años de intervención de precios y del comercio, y no por los restantes (1949-1955) donde actúa inversamente a lo que ocurrió al comienzo, en correlato al cambio de orientación política general y hacia el agro. Aquellos primeros momentos, de fuerte repercusión y conflicto con un amplio abanico de actores del sector, tiñen la intervención del organismo en el saber generalizado.

---

<sup>10</sup> Entre las que el autor menciona: el Estatuto del Peón rural y del tambero-mediero, el fortalecimiento del poder de los centros de oficios varios o sindicatos rurales, la suspensión de desalojos, la prorroga y legislación sobre arrendamientos, el traspaso del Consejo Agrario Nacional a la Secretaría de Trabajo y previsión, en miras a una propuesta de reforma agraria.

Otro grupo de autores se ha encargado de estudiar los posicionamientos sobre estas políticas agrarias (y sobre el IAPI en particular) de los actores que representan a los grupos o fracciones sociales en el agro. La obra compilada por Lázzaro y Galafassi (2005) presenta estudios sobre los vaivenes de la relación del peronismo tanto con la SRA, la FAA y ACA (el capítulo de G. Mateo), como con los reclamos del Partido Socialista (en el apartado de Graciano) y los pronunciamientos de la revista La Chacra (en el segmento de Gutiérrez) A su vez, también en un enfoque sociológico y de los posicionamientos políticos, se destaca el trabajo de Sowter (2010), que analiza la posición de la FAA y la SRA, con sus respectivos idas y vueltas, sobre el IAPI y el conjunto de la política agraria del período. En todos los casos, cabe mencionar que el organismo será un eje articulador de críticas y posicionamientos, que irán desde la política de precios, en reclamos de coyuntura, hasta el hecho de la intromisión misma del Estado en aquella cuestión.

El IAPI entonces, como se ha visto, al ser un bastión fundamental de la política económica peronista, fue directamente referido por diversos autores tanto en su vinculación con la evolución de la producción como con los rasgos que definen la naturaleza del agro pampeano y de allí surge la necesidad de reinterpretar su rol en ambos procesos y tendencias mencionadas.

Se aspira a captar la complejidad en el análisis de la actuación de un organismo público, que recae entonces en identificar las discordantes conexiones entre los objetivos propuestos, el nivel de consecución de las políticas y los impactos efectivamente ocurridos, siguiendo la línea de varios autores que focalizan en la política pública del período -con eje en el agro- (Tecuanhuey, 1988; Lattuada; 1986) y que analizan el tema en detalle a nivel general (Girbal; 1995).

### **El eje en el IAPI.**

Los estudios específicos sobre el organismo no abundan, siendo el más importante e históricamente relevante aquel realizado por Novick (1986), que resulta fundacional en el intento de teorizar y sistematizar la intervención del mismo. Esto ocurre dado que la institución no suele ser analizada con

detenimiento en la historiografía local, generando toda una serie de presupuestos y atribuciones que van más allá de lo ocurrido en aquella época. La autora realiza una investigación detallada que comienza por poner en contexto la actuación del organismo, sus orígenes y fundamentos, para luego detallar sus funciones y recursos de poder. En el siguiente apartado, caracteriza su funcionamiento e intervención, tanto sobre el comercio exterior, como en los subsidios a los productores y el fomento a la actividad agrícola, pasando por otras actividades financieras y de financiamiento específico a sectores, que tuvieron una importante magnitud. A continuación, se describe la órbita institucional y aspectos del funcionamiento administrativo para luego mencionar algunas posiciones encontradas sobre el IAPI en la clase política. Por último, la autora arriba a la sistematización de 4 etapas en la vida institucional del IAPI, que se toma como punto de partida en el presente trabajo: a) la etapa capitalizadora-transformadora, b) la etapa de transición, c) la etapa subvencionadora, y d) la etapa de liquidación.

Sin embargo, en los últimos años, se vuelven a estudiar hipótesis y postulados con respecto al organismo. Uno de ellos es el de Cramer (2002), que analiza los antecedentes del IAPI y los motivos de su creación, destacando que ya la *Concordancia* había querido avanzar en la imposición del comercio exterior y el control de cambios (con el Impuesto Móvil a la Exportación y el Margen de Cambios) y que sólo el contexto desfavorable del mercado externo impide que esto ocurra. Cuando ello cambia, la autora se pregunta si no era una opción natural el avance estatal en este sentido, aun para los gobiernos conservadores.

Pero el estudio más importante y abarcativo de los últimos tiempos, aunque no puntualmente del organismo sino más bien de lo ocurrido a partir de la intervención del mismo (en relación al cultivo del trigo entre 1946 y 1949) es el de Sourrouille y Ramos (2012). En este sentido, en el presente trabajo se recupera la puesta en cuestión de las extraordinarias ganancias captadas por el organismo, a partir de su escasa capacidad de efectivizar el cobro en los acuerdos bilaterales, a lo que se suma el financiamiento en pesos otorgado, lo que luego del reacomodamiento cambiario en cada caso, ha terminado por diluir con el paso del tiempo, los altos precios que se erigen de los acuerdos. Sin embargo, los autores analizan las condiciones de posibilidad en aquel

contexto internacional (de agrupamientos para la compra, bajos precios de los productos agrícolas en relación a décadas anteriores, mercados intervenidos) y concluyen, siguiendo la conclusión de Fodor (1975) que no era evidente el beneficio del aumento de la producción agrícola. Aquí señalan, citando a Fodor, que “...hubo más sentido común que dogmatismo...” (Sourrouille y Ramos; 2012, pp 54) en relación a las decisiones del gobierno.

Por otro lado, muy distinta es la posición que plantean con respecto a la definición de los precios de exportación y la estrategia llevada a cabo por el peronismo, donde argumentan que si bien existió un único año exitoso (1946) en la intervención, luego sólo se generaron dificultades, perdiendo mercados y sin la posibilidad de hacer efectivo el cobro, con una financiación que no resultó favorable a la luz de las devaluaciones ocurridas luego. Esta constatación discute con lo sostenido por Fodor (que no reconoce una potencial situación más favorable si los precios definidos hubieran sido menores o si se hubieran acatado los acuerdos). Sin entrar en el ejercicio contra-fáctico, en este trabajo se buscará contribuir a esta última mirada, al priorizar los beneficios de la política de contención de precios internos y de redistribución (hecho reconocido incluso por Sourrouille y Ramos), donde la defensa de la producción local en el extranjero se debiera estudiarse en su vinculación con la capacidad de hacerse de divisas para la importación de los bienes necesarios en línea con el criterio priorizado de desarrollo del mercado interno y sostenimiento del poder de compra de los salarios.

Por otra parte, otros estudios tratan principalmente sobre el impacto monetario y financiero de la intervención del IAPI, su relación con los principales bancos y la emisión monetaria (Todeschini; 2004), mostrando un nuevo rol que anteriormente no había ocupado un lugar destacado al pensar la institución. Aun en un ejercicio novedoso, que aporta desde un enfoque no del todo cubierto anteriormente, Todeschini se limita a analizar las hipótesis explicativas de la inflación, buscando en el accionar del IAPI el principal motivo. Ello reduce el alcance del trabajo, en una mirada netamente monetarista que no repara en el efecto antiinflacionario de la mediación de los precios locales e internacionales, ni en la modificación de los precios relativos, con eje en ciertos productos de la canasta básica, para sostener la capacidad de compra del salario ante un proceso inflacionario.

En otros trabajos sobre el organismo, el eje de la discusión se posa en la transferencia de renta agraria hacia la industria donde cierto grupo de autores sostienen que esta nunca llegó verdaderamente a producirse como resultado del excedente captado en la modificación de los precios. Por ejemplo Ruiz (2011 y 2012) y Sourrouille (2005), utilizan los balances del IAPI y de los principales bancos del período para corroborar esta cuestión. Sin embargo, a pesar de que logran demostrar que el eje del funcionamiento del IAPI y de sus fondos no provenía de las operaciones de comercio exterior y de las diferencias de precios sino del financiamiento bancario y la relación de la entidad con los bancos, pierden de vista el aspecto político-institucional, dados los condicionamientos del sector externo y de política económica en conjunto, donde indirectamente si se efectuaba una redistribución de renta intersectorial, aun sin una política planificada y de largo plazo (Rougier, 2012).

Sin dejar de mencionar lo importante de estas miradas en la captación del verdadero funcionamiento “macro” del organismo en relación al sistema monetario y financiero, enfoques como el de Sourrouille y Ramos (2012), o la recuperación de la mirada de Fodor (1975) al respecto, enmarcan con mayor complejidad las capacidades y alcances del IAPI en el marco de la política económica de la época. Más aun, teniendo en cuenta lo que constituye uno de los objetivos del presente estudio, que es la necesidad de interrelacionar las estrategias y el funcionamiento “macro”, con el impacto de la modificación de los precios para los productores agrarios (cuestión que no ha sido cubierta cabalmente por los autores que escriben en el periodo), lo que resalta el significado de una perspectiva y de un estudio que encuadre a su vez la intervención del IAPI en el marco de otras políticas agrarias como la ley de arrendamientos, el fomento al crédito agrario y la creación del Estatuto del Peón.

Por todo ello, el presente estudio encuentra su espacio al estudiar al organismo en el marco de aquellas políticas, al analizar lo proyectado y lo efectivamente ocurrido sobre la economía peronista. Y, en términos de impactos, a la vez cruzar el análisis con los procesos ya reconocidos por diversos autores en el agro en ese período como la “*propietarización*” o la “*colonización*”; el “*estancamiento*” productivo pampeano que caracteriza al agro

en aquellos años, sin perder de vista ni las variables más generales de la macro, ni los condicionamientos geo-políticos.

Se podrá en este sentido sistematizar lo estudiado, para brindar una mirada cabal que permita recuperar las experiencias históricas en miras a reflexionar acerca de las estrategias del desarrollo, la distribución de la renta agraria y la participación estatal en segmentos nodales de la producción nacional. Cabe aclarar, por último, que quedarán fuera del alcance del trabajo los numerosos estudios y enfoques sobre la política agraria y el desarrollo de las provincias, de las producciones extra pampeanas de exportación o con destino al mercado interno. Tampoco se evaluará el impacto regional ni diferenciado de las políticas, sino que se toma como eje las principales producciones pampeanas y su vínculo, mediado por la gestión estatal, con el mercado interno y externo.

Tal como surge del análisis de la variada historiografía sobre el período, se demuestra que a pesar de ser un bastión fundamental de la economía peronista y un hito en la historia argentina en relación al comercio exterior, el agro y la intervención estatal, el IAPI no ha recibido una merecida atención y tratamiento específico, más allá de dos o tres trabajos que lo tratan en profundidad. Como señala Robert Potash al referirse al organismo, y sin perder vigencia al día de hoy, resultaba en 1986 y sigue resultando evidente en la actualidad, la necesidad de una investigación puntual que aportara a su conocimiento.

## Marco Teórico

Para avanzar en el análisis de la política económica y las instituciones peronistas, antes que nada, es menester dejar en claro la definición de los conceptos fundamentales que serán utilizados para pensar el período, el Estado y su rol en la historia de nuestro país, las instituciones públicas, la influencia y la importancia de los capitales y el mercado, la autonomía estatal y el enraizamiento; y los impactos en relación con las clases sociales y la producción social.

La elección acerca de la definición del concepto de Estado resulta primordial para el presente trabajo.

Las principales escuelas y teorías del pensamiento político y económico describen algún aspecto de la dinámica estatal y explican en determinado momento la acción y el rol del Estado. El liberalismo, enaltece el rol del Estado como el nuevo soberano en un determinado contexto histórico garantizando la libertad individual, la defensa de la propiedad privada y sus garantías jurídicas, desde el punto de vista político, dando nacimiento al Estado Nación moderno (Locke; 1689). En tanto, desde el punto de vista económico, plantea que debe actuar con las funciones mínimas, que no afecten la óptima y eficiente asignación de recursos por parte del mercado (Hayek, 1948). Tras la crisis del '30, el keynesianismo, desde otro contexto histórico, clama por un rol activo y con políticas anti-cíclicas, partiendo de la base de las imperfecciones del mercado y determinadas etapas del ciclo (Keynes; 1936). Ambas perspectivas, no suelen reconocer la existencia de complejidades e incertidumbres que sólo se logran captar al pensar el Estado en una visión dinámica, contingente y cambiante, mismo desde un marco conceptual más general, que dé cuenta de las relaciones sociales de producción que subyacen los fenómenos a partir de la producción social.

Para el presente trabajo de investigación, resulta poco conveniente delimitar al Estado, en su versión de Estado capitalista moderno, en una definición conceptual unívoca y estática, que sólo capte una determinada posición de la acción estatal. Por ello, se opta por definir al Estado desde un doble carácter material y abstracto: como aparato institucional (material) y

como relación social (abstracto) (Oszlak; 1997). Vale decir, producto de la compleja construcción conjunta de intereses sociales contrapuestos, plagado de contradicciones y conflictos<sup>11</sup> individuales, de clase y sectoriales que a su vez expresan institucional y burocráticamente las bases del pacto de dominación entre dominante y dominado, y gobernante y gobernado. Siguiendo a Brachet Márquez (1996), las bases del pacto de dominación, se construyen desde su doble connotación: acuerdo y desigualdad, donde la capacidad del dominado suele ser limitada para transformar su condición pero es pacto en tanto que puede ser negociado y renegociado quizá con reformas, logros progresivos y avances, pero también con represión, muertes y encarcelamientos, para prolongar el antagonismo social, la imposición de los intereses de la clase dominante y de la relación social subyacente.

A su vez, esto nos lleva a determinada definición sobre las políticas estatales reconociéndolas como las “...*tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas...*” (Oszlak; 1980)<sup>12</sup>, que se pueden descomponer, a fines analíticos, en dos etapas diferenciadas: los *procesos de planeamiento y formulación* y los *procesos de implementación y ejecución*. Teniendo en cuenta que esta diferenciación entre Política y Administración no se encuentra exenta de problemas, principalmente a partir de las características de las burocracias, la distinción es de utilidad, dado que en la implementación, ciertas contingencias generan en la historiografía la puesta en cuestión del alcance de la planificación y la pericia de la formulación. No obstante, la separación de las etapas permite analizar la problemática en su debida ubicación dentro de estas fases. Varios estudios han analizado a lo largo de la historia estos procesos por separado, y han aportado avances en muchos aspectos sobre diferenciadas *racionalidades*, comportamientos y estructuras (por ejemplo Aguilar Villanueva, 1996; o Przeworski, 2002).

Tanto los funcionarios y gobernantes como la burocracia estatal y sus estructuras (particular arena de conflicto político) componen la Administración Pública, en el sentido más general del término. Esta es compleja, diferenciada e integrada a la vez, donde los individuos interaccionan para llevar a cabo procesos administrativos y las políticas propiamente dichas.

---

11 Que por lo tanto trasciende el interés particular de una clase social.

12 Oszlak, Oscar (1982).

Ahora bien, el eje para atravesar el período en estudio serán las formas de *penetración* estatal e *interpenetración* entre el Estado y las diversas clases sociales en las tensiones por la acumulación de capital durante los primeros gobiernos peronistas. Las políticas estatales se insertan en la *estructura de arenas* en el *campo político y económico*, donde se dirimen, entre otras cuestiones, las formas de actuación, las *cuestiones socialmente problematizadas* y su lugar en el orden de prioridades de la *agenda estatal* donde cada actor social pone en juego mecanismos de poder, cooptación, negociación e influencia (que expresan la *interpenetración*, con relaciones muchas veces bidireccionales de poder).

Cada actor intenta canalizar en el Estado sus intereses, problematizar sus cuestiones, ya sea desde el interior de éste (desde la clase política misma, con representantes en el congreso, ministros) o desde afuera de él (con grupos de interés sectorial, medios de comunicación, corporaciones). Por lo tanto, directa e indirectamente se establecen las clases o fracciones de clase perjudicadas y beneficiadas con cada política, producto de las luchas en este ámbito.

En tanto el Estado, en el lapso de tiempo estudiado, comenzaba a ser conceptualizado (desde Keynes a las teorías del Desarrollo Económico posteriores) como un órgano fundamental para salir de las crisis (en un caso) y realizar el cambio estructural (en otros), con el cometido de avanzar en el proceso de industrialización de aquellos países que no lo habían hecho y asimismo modernizar la agricultura, aportando obras de infraestructura rural y urbana, siendo un agente fundamental generador de empleo y dinamizador de las relaciones económicas existentes.

Y si bien este rol ocupado por el Estado ha sido desestimado en tiempos posteriores (con la crisis del petróleo y la aparición del neoliberalismo), se debe destacar la importancia que toma la capacidad y autonomía estatal en estos planteos (ya planteada por Karl Marx en el 18 Brumario de Luis Bonaparte - 1852-), entendida no solamente desde quienes integran las estructuras y dirigen su accionar, sino también en la construcción de una estructura institucional perdurable y eficaz, con atribuciones y alcances (Evans; 1996). Aún con más rasgos de autonomía que de enraizamiento (teniendo en cuenta la autonomía enraizada en las estrategias de desarrollo), el estado peronista

adopta asimismo los comienzos y atisbos de la versión desarrollista del estado moderno en argentina.

Por tanto se aclara que la creación del IAPI no ocurre en cualquier período, sino en un momento de expansión de los ámbitos de actuación del Estado en la historia argentina, luego de la Gran Depresión en 1929, donde toma una serie de atribuciones y funciones nunca antes abarcadas, profundizando un proceso de expansión industrial de la década anterior. Paralelamente, se produce la expansión burocrática y del Gasto estatal, con un Estado fuerte y con mayor autonomía, que alterna entre los intentos infructuosos de convencimiento y la confrontación, con ciertos grupos económicos y sectores tradicionales.

En este sentido, lo anteriormente expresado nos permite arribar a dos conclusiones teóricas importantes en lo que refiere a la definición de Estado que se opta por utilizar. Por un lado, se niega la definición del Estado como un órgano de conciliación de clases<sup>13</sup>, siendo que este más bien representa un “...*órgano internamente diferenciado, que expresa una instancia de articulación y de dominación de la sociedad...*” (Oszlak; 1980) que refleja y condensa demandas, conflictos y contradicciones de clase que existen en la sociedad civil y refleja por esto mismo lo típicamente político (en cuanto a la monopolización de los medios de la coerción física, la libre manipulación de la violencia legítima) de la dominación<sup>14</sup>, en una sociedad y sobre un territorio delimitado.

Refleja contradicciones de clase en la sociedad civil porque la *base de la dominación* es la sociedad de clases en el sistema capitalista de producción, diferenciando los propietarios de los medios de producción de los desposeídos de éstos, en una relación de producción desigual de explotación y opresión.

---

<sup>13</sup> “Los ideólogos burgueses y especialmente los pequeños burgueses, obligados por la presión de hechos históricos indiscutibles a reconocer que el Estado sólo existe allí donde existen las contradicciones de clase y la lucha de clases, “corrigen” a Marx de tal manera que el Estado resulta ser un órgano de conciliación de clases. Según Marx, el Estado no podría ni surgir ni mantenerse si fuese posible la conciliación de clases. (...) el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del “orden” que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases. En opinión de los políticos pequeñoburgueses, el orden es precisamente la conciliación de las clases y no la opresión de una clase por otra.” (Lenin; 1919).

<sup>14</sup> Por dominación entendemos una “...*modalidad de vinculación entre sujetos sociales...*” (O`Donnell; 1978) que expresa desigualdad y asimetría por medio de la “...*capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre los otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia...*”(O`Donnell; 1984)

Es decir, el Estado está comprometido en la causa de asegurar el orden social en la reproducción de la relación social subyacente (de dominación) “...*amortiguando los choques entre las clases...*” (Lenin; 1919), y garantizando tanto la posición (de clase) del capitalista como la del trabajador, lo que puede implicar que incluso el primero se vea perjudicado en determinadas etapas. Es decir, el Estado interviene a favor del trabajador en determinados casos pero “...*no como árbitro neutral, sino para reponerla como clase subordinada que debe vender su fuerza de trabajo*”, y esto nos da lugar al segundo punto en la conceptualización.

A su vez, en segundo lugar, como aclara O`Donnell (1984), el sistema capitalista, como modo de producción, se diferencia del resto por la *doble libertad* capitalista en la que recae el trabajador, pero también en la *libertad del capitalista* de los *medios de coacción física*. Mientras que en otros modos de producción (Feudalismo, Esclavismo) la clase explotadora poseía en forma *directa* los medios de coacción física, entre otros mecanismos de control para reproducir la relación social, aquí el Estado, bajo la apariencia de ser un tercer actor, aparentemente neutro y externo a la sociedad civil –es decir, ajeno a la lucha de clases- monopoliza de manera exclusiva el control de los medios de coacción física con el fin último de garantizar la relación de producción capitalista. En definitiva, bien resume O`Donnell a este respecto, que “...*el Estado emana de una relación social que conlleva la escisión de un tercer sujeto social...es expresión de un interés más general que el de los sujetos sociales de cuya relación emana... Pero ese interés no es (del todo general) neutral e igualitario, es el de la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad*”(O`Donnell; 1984)<sup>15</sup> .

Y Siguiendo con la conceptualización de O`Donnell, aquel que es *organizador de la dominación y del acondicionamiento del contexto social* aparece en escena en los conflictos y tensiones cuando algo falla, en momentos de crisis para sostener el orden social o en las funciones diarias del adoctrinamiento y la disciplina, mediante la administración burocrática. Pero bien se ha considerado ya que el mecanismo de control en el capitalismo es indirecto; donde aparece el Estado día a día, creando un gran velo en el cual

---

<sup>15</sup> O`Donnell, Guillermo (1984). “Apuntes para una teoría del estado”. Oszlak (comp.) Teoría de la Burocracia Estatal. Bs. As. Paidós. 199-250.

utiliza para ello el derecho, la norma (imponiendo el “deber ser”, el orden jurídico imperante), la cultura, las costumbres, la identidad (como mecanismo de control ideológico) y la Nación<sup>16</sup>, pero también aparece coaccionando sólo cuando resulta necesario.

En síntesis, y para culminar la conceptualización, se ha plasmado una visión del Estado entendido como un órgano complejo, diferenciado y plagado de contradicciones, que sienta las bases del sistema de producción social, tanto a nivel del momento material (en la producción de mercancías) como en el momento del intercambio social (en la realización de las mismas en el mercado). Este esquema, como fue anteriormente mencionado, sólo funciona por medio de un *pacto de dominación* (Brachet Márquez; 1996), manteniendo el equilibrio a pesar de aquellas contradicciones en el plano de la producción y el funcionamiento social.

Por lo anteriormente expuesto, no se considerará al Estado como un instrumento utilizado en todo momento y lugar por una clase social sobre la otra. Resulta imposible captar la complejidad y dar sentido al estudio de la acción estatal desde aquel reduccionismo analítico. Por el contrario, en este estudio se toman en cuenta los matices, y por tanto las condiciones más o menos favorables de la acumulación de capital, de las distintas clases sociales y de la contención del conflicto social, aún cuando fin último de toda intervención implique una forma de reproducir la relación social capitalista de explotación y dominación.

Así, el modo de acumulación se desenvuelve en la *estructura de arenas*, con diversos grupos que expresan sus intereses denotando antagonismos y fricciones tanto entre clases sociales opresoras y oprimidas como al interior de éstas clases -donde se expresan sus contradicciones y fracciones-. La actuación del Estado está atravesada y condicionada por el curso de la acumulación del capital en el propio ámbito nacional, en el cual es inherente el continuo enfrentamiento –en el mercado y en las formas políticas- entre capitales de diferente magnitud (pequeños y medianos, subordinados

---

16 Que expresa un arco de solidaridades, como criterio de agrupamiento de los individuos para la vida social organizada, como identidad que engloba aspectos por encima de los intereses de clase, haciendo viable el pacto de dominación, la vida social organizada a pesar del antagonismo.

generalmente a los grandes y concentrados) y de distinta procedencia (nacionales, superados por los extranjeros).

En este marco, el análisis de la creación del IAPI como institución estatal que centraliza el comercio exterior en los primeros gobiernos peronistas, permite una visión del Estado en acción donde se desagrega y pone en movimiento (Oszlak. O y O`Donnell. G; 1976) su composición y los actores que en el intervienen.

## Estrategia metodológica de la investigación

*“No existe un marco metodológico “estándar” para el análisis de las políticas públicas.” Pierre Müller (1980)*

Para el estudio de políticas públicas, siguiendo a Pierre Müller (1980), la metodología de investigación se encuentra directamente relacionada a la forma en que se construye el objeto de estudio (en este caso el IAPI en el marco de la economía peronista).

De esta forma, todo depende del tipo de pregunta a realizarse, que determina asimismo la mirada disciplinaria y las técnicas para el análisis y el manejo de los datos.

Pierre Müller (1980) propone pensar el diseño en el estudio de las políticas a partir de tres tipos de enfoque, según la mirada disciplinaria y la aspiración última del trabajo.

En primer lugar, dentro de las ciencias políticas, la historia o la sociología / sociología organizacional, ubica a los estudios sobre la génesis y los cambios de las políticas públicas (nacimiento y transformación), preguntándose acerca de los procesos sociales, políticos o administrativos mediante los cuales se toman las decisiones. El presente estudio sólo cubre en forma tangencial este enfoque, ya que no se realiza una investigación política y contextualizada sobre el proceso de producción de las políticas públicas ni se cubren en forma cabal los hitos o anécdotas del proceso decisorio, desde la mirada de los funcionarios. Sólo parcialmente, esta mirada se expresa a la hora de tener en cuenta las intenciones y objetivos de las políticas, comprendiendo la génesis, aun sin que fuese un fin en sí mismo llegar a explicarla.

En segunda instancia, Müller plantea que el objeto puede inquirir en la implementación de la política (elaboración y puesta en marcha), donde entra en juego la ciencia administrativa y el estudio de las dinámicas intra e inter-institucionales y organizacionales. A este respecto, si bien se mencionan en el trabajo los cambios organizacionales del IAPI y su funcionamiento administrativo, no se hace un análisis de evaluación institucional (al estilo SADCI- Oszlak y Orellana, 2000; o Tobelem, 1992) ni de procedimientos.

Por último, el tercer tipo de estudio que define Müller, se pregunta directamente sobre los efectos de las políticas en el funcionamiento económico y social. Y ya dentro del campo económico, el fin último es medir o evaluar el impacto de la política, analizando hasta qué punto se ha logrado modificar el tejido social que buscaba afectar y en qué grado se alcanzan las expectativas de aquello propuesto por los decisores, teniendo en cuenta los cambios y efectos colaterales. La presente investigación, se enmarca dentro de este tipo de estudios, en combinación con los aspectos señalados de los anteriores.

En esta misma línea, se toma como referencia más próxima el trabajo de Lattuada (1983), que marca un camino metodológico en la investigación histórica y el estudio de las políticas públicas hacia el agro. Lattuada propone analizar la política desde a) su aspecto teórico-doctrinario (los discursos, declaraciones, manifestaciones de voluntad, plataformas), b) el nivel de ejecución de las propuestas- iniciativas (en el plano normativo, en leyes, decretos, planes de gobierno, presupuestos, etc.; y c) “en los efectos de la “acción” tanto en la estructura agraria, como en los complejos patrones de cambio que en ella se desarrollan” (1983). Y en la síntesis de los niveles propuestos, confrontados entre sí, se encuentra el posicionamiento “real” partidario y la eficacia de las políticas en el cumplimiento de los objetivos inicialmente propuestos.

Esta mirada aplica en la presente investigación, aunque requiere una mención metodológica adicional, para diferenciar las técnicas según se trate de lecturas hechas sobre la estructura económica (procesos y tendencias) o la coyuntura (disrupciones, cambios, contexto, etc.).

Por ello, en el presente trabajo se adopta un diseño mixto<sup>17</sup>, que combina un enfoque cualitativo-conceptual (basado en las tipologías propuestas por Muller-1980 y Lattuada-1983) con técnicas cuantitativas, tanto en el manejo y la presentación de datos de fuente primaria y secundaria, como en la verificación de hipótesis sobre las relaciones entre variables. Esta

---

<sup>17</sup> Es que siguiendo a Sampieri (2006) si bien “*mencionan a la investigación histórica como una forma cualitativa de indagación, ... es en sí un proceso de investigación, digno de un tratamiento aparte y de un libro enfocado casi exclusivamente a él, y en todo caso, será un diseño mixto*”.

definición metodológica surge al tomar en cuenta los límites y alcances de la presente investigación a partir de su carácter histórico.

En este sentido, al pensar en desarrollar técnicas o modelo cuantitativos, una particularidad de los mismos es la imposibilidad del análisis experimental o cuasi-experimental. Al no poder contar ni con una muestra proveniente de una serie escogida al azar ni con un grupo de control al cual no se le aplique la modificación de los precios (ya que el IAPI modificó los precios para la totalidad del país), no podremos hablar de pruebas estocásticas de análisis de impacto en muestras a gran escala. Al mismo tiempo, no se puede modificar el pasado y el cuestionamiento contra-fáctico es una falacia de la lógica formal, a pesar de que existan trabajos que se inclinen por este camino (como Debowicz y Segal; 2012).

En términos de la temática abordada, no se puede contar con un grupo de control que no haya sido sujeto de las políticas (simular el hecho de que las mismas no fueran aplicadas). Y sumado a esto, el período bajo estudio, posee una extensión (de 1946 a 1955) que no permite la construcción de series con la cantidad suficiente de observaciones, siendo que la mayor parte de las variables en el comercio exterior y el sector agropecuario se miden y sirven para el análisis en su forma anual.

Una posibilidad hubiera sido realizar un modelo macroeconómico que describa el accionar de la política económica peronista, pero otra vez se recae en la generalización para un período muy acotado, que pierde de vista la complejidad de las decisiones de política económica y sus cambios. Vale decir, ya de por sí es problemática la definición inicial de variables endógenas y exógenas para la política económica (que puede explicar determinado conjunto de valores y creencias del gobierno), pero más complicado aún es buscar que un modelo explique también los cambios al interior del gobierno acerca de estas mismas relaciones (y decisiones). Tampoco se utilizan modelos micro-económicos (del estilo de Flichmann- 1977, Braun y Joy- 1982, etc.), que han contribuido a explicar el estancamiento agropecuario y sus causas, ya que si bien el tema toca transversalmente el periodo, no es el objeto de la presente investigación. Se tienen en cuenta parcialmente las hipótesis que de aquí surgen para leer el comportamiento económico de los agentes.

En el primer caso, ello se hace por medio de una regresión con el método de los mínimos cuadrados. Una regresión implica el estudio de la dependencia de una variable (variable dependiente) respecto de una o más variables (variables explicativas), por lo general, con el objetivo de estimar o predecir la media o valor promedio de la primera en términos de los valores conocidos o fijos (en muestras repetidas) de las segundas. Vale aclarar que si bien esto no implica causalidad<sup>18</sup>, otorga una mayor rigurosidad al estudio de relaciones conceptuales. El problema es que esto obliga a tomar decisiones acerca de variables explicativas y explicadas (endógenas y exógenas). Lo mismo que requiere una cantidad considerable de datos, que las variables como hectáreas sembradas o producción no pueden ofrecer (por su carácter anual).

Para el segundo caso, las herramientas se utilizan para la muestra de los datos, tanto en forma estática (tablas, cuadros, mapas) como dinámica (curvas, gráficos, flujo-gramas).

Y para ello, o bien se tomarán los datos disponibles a nivel semestral o trimestral (analizando 1946-1955) para el estudio de la coyuntura<sup>19</sup> y los cambios al interior del gobierno peronista. Sólo ocasionalmente se tomará el período 1930-1960 para variables anuales, ya que estas reflexiones superan el alcance del trabajo.

Lo antedicho implica que mayormente no se aspira a describir en forma cuantitativa la estructura<sup>20</sup>, ya que no forma parte del trabajo este cometido ni realizar un modelo simplificando variables (en la definición estándar del comportamiento de ciertas variables en función de otras), con supuestos que, como ya se ha dicho, impiden ver lo histórico, siendo que la mayor parte de lo que será dicho debe ser contextualizado de este modo, como las decisiones de política, los determinantes históricos de las variables o la dinámica histórica del concepto.

---

<sup>18</sup> "Una relación estadística, por más fuerte y sugerente que sea, nunca podrá establecer una conexión causal: nuestras ideas de causalidad deben provenir de estadísticas externas y, en último término, de una u otra teoría". M. G. Kendall y A. Stuart, *The Advanced Theory of Statistics*, Charles Griffin Publishers, Nueva York, 1961, vol. 2, cap. 26, p. 279.

<sup>19</sup> Conjunto de las condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento en el movimiento global de la materia histórica.

<sup>20</sup> Ya que esta refiere al conjunto de relaciones características mantenidas durante un período suficientemente largo para que su conocimiento permita prever reacciones y movimientos de la economía.

Desde la estrategia cualitativa, cabe tener en cuenta, a más de 60 años de distancia, que se ve impedido el hecho de pensar en la entrevista en el diseño de la investigación. No queda alternativa que recuperar el pensamiento y lo sostenido por los actores de la época desde lo escrito por ellos o sobre ellos. Es por eso que será principalmente basado en fuente secundaria (en el caso del estudio bibliográfico y las entrevistas hechas a los actores), con lo poco que se dispone de fuente primaria (en los escritos y discursos de los actores de la época).

Por todo ello, es menester valerse de las herramientas de análisis y manejo de datos, pero sin perder de vista que el objeto de la ciencia histórica, siguiendo a Vilar (1980), es “...*la dinámica de las sociedades humanas*.”.

En definitiva, se pretende combinar herramientas cuantitativas con una mirada cualitativa en el análisis de las políticas públicas (Müller; 1980) en el agro (Lattuada, 1983), que en definitiva son un caso más de lo que Vilar llama la *materia histórica*. Ello quiere decir que la propuesta es aproximarse al objeto de manera compleja. Se establecen las cuestiones, problemas y dinámicas a plantear, de variado ritmo evolutivo (tendencial- estructural, espontaneo-coyuntural, o de acontecimiento), con eje en las relaciones sociales de producción y su vínculo con la naturaleza.

La investigación histórica se realiza sobre un modo de producción determinado y una particular formación económico-social, con determinadas características en cuanto a la distribución de los medios de producción, las luchas entre poseedores y desposeídos, dominantes y dominados, entre otras configuraciones de las relaciones de poder que se establecen en las sociedades y sus diversos grupos, clases, fracciones y agrupamientos.

## Fuentes

Con respecto a las fuentes de la investigación, se ha trabajado tanto con aquellas de carácter primario como secundario.

En relación a lo primero, las principales fuentes primarias son los Balances y las Memorias del IAPI (ver Apéndice), los balances del Banco de la Nación Argentina y las Memorias del BCRA, para el tema puntual del organismo y sus cuentas.

Para la cuestión del comercio exterior y la normativa y las políticas sobre el sector agropecuario, se han utilizado el Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores de 1945 a 1949 e Informes de aquella Dirección con cantidades de exportación, así como destinos y empresas despachantes.

Otros datos, acerca de precios básicos y precios internacionales, o análisis de cuestiones técnicas y operativas en relación a las políticas, se han obtenido de la Revista de la Bolsa de Cereales para diversos años, así como se trabajó con información de otras Revistas y diarios de diversa procedencia para chequear ciertos precios y cantidades puntuales.

Existen también fuentes que se han trabajado a partir de los datos ordenados en los textos de Sourrouille y Ramos (2012), como el Anuario Estadístico de la República Argentina, de la Dirección Nacional de Estadística y Censos para 1948 y 1949-1950 o la información sobre diversos tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Dirección de Tratados Internacionales. (MRE).

Los indicadores se toman de Informes de coyuntura de la Secretaría Técnica de Presidencia de la Nación (1946) y de la Revista de Economía Argentina de Alejandro Bunge, en diversos números que desde 1944 hasta 1949, donde se encontraron también notas de opinión, de análisis político e institucional y de políticas. Por último, también el Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos (1958) fue de utilidad para contar con información recapitulada de todo el periodo (1946-1955). Otras fuentes primarias son dos entrevistas llevadas a cabo con funcionarios y ex funcionarios ligados al tema del Estado y el Comercio Exterior en distintos momentos de la historia, como lo

son Alberto Rodríguez, actual Presidente de CIARA-CEC, la entidad que nuclea a las principales exportadoras aceiteras del país al día de hoy, y Mario Acuña, quien ha trabajado en diversos cargos en la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA), entidad de segundo grado creada en el primer peronismo que tenía fuertes vínculos con la FAA y asimismo era pieza fundamental de la política agraria luego del “giro hacia el cooperativismo” donde el IAPI cede la voluntad de centralización para promover esquemas cooperativos e integrados verticalmente.

La búsqueda de información recorrió las bibliotecas de diversos ministerios y organismos, como aquellas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Ganadería (MAPyG), del Ministerio de Economía, la Bolsa de Cereales, la biblioteca del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Sociedad Rural Argentina (SRA), y del Archivo General de la Nación (AGN).

Tanto el Archivo General de la Nación como el MAGYP, y luego el INTA y el Ministerio de Economía, desde sus respectivas bibliotecas, propiciaron la información fundamental que fuera recabada, uniendo series, publicaciones y declaraciones de las obras completas de Perón.

También se relevaron otras publicaciones y revistas de la época como por ejemplo: La Tierra, La Chacra, Mundo Agrario, los Anales de la Bolsa de Comercio y de la Sociedad Rural.

En cuanto a las fuentes secundarias, ellas se conforman principalmente de publicaciones de los funcionarios, libros académicos, bases de datos construidas, sumado a otros artículos de la época y de la actualidad.

## **Recorrido de la tesis**

El recorrido del trabajo propone el estudio y sistematización de conocimientos desde el plano conceptual hasta el análisis de caso, verificando los objetivos, la ejecución y los impactos concretos de la política económica, con eje en la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio. De este modo, se pone el énfasis en aquella política hacia el sector agropecuario (principalmente pampeano) y el comercio exterior, en el primer peronismo (1946-1955).

En el apartado inicial (Sección 2), a modo de aproximación a los conceptos fundamentales, se describe a nivel teórico el funcionamiento del mercado en cuestión, la estructura del comercio de granos y las implicancias prácticas de los tipos generales de intervención del estado (Capítulo 1), para pasar luego a la puesta en contexto de la problemática, describiendo la particularidad de la segunda posguerra (Capítulo 2) y de la estructura de las relaciones comerciales del país (Capítulo 3).

En la Sección 3, se describe el plan económico peronista, desde los antecedentes del Plan Pinedo y el Consejo Nacional de Posguerra, hasta llegar al Primer Plan Quinquenal, en la consolidación de la presencia estatal desde una mirada de planificación (Capítulo 4). Acto seguido, se repasan los factores de poder en los que intervino el peronismo en la construcción de la gobernabilidad necesaria para el avance del plan económico (Capítulo 5) y luego se analiza el funcionamiento del modelo económico con el IAPI, las reformas bancarias y financieras, destacando el rol del crédito en el “modelo” y la política cambiaria, que fueron los pilares desde el punto de vista de la política económica (Capítulo 6). Hacia el cierre de la Sección (en el Capítulo 7), se terminan por plantear el rol del IAPI en el plan económico, para pasar de allí a analizar los interrogantes y complejidades de la clásica aseveración sobre la transferencia de renta del agro hacia la industria resultante del modelo económico y las políticas, en la complejidad de la política más general sobre el sector agropecuario.

En la Sección 4, se enfoca el IAPI desde la modificación de la estructura del comercio exterior imperante (Capítulo 8), y luego desde su funcionamiento

y virajes en las políticas, dentro del escenario macroeconómico cambiante (Capítulo 9). Por último, en el Capítulo 10, se sienta posición sobre el impacto de la política de precios del IAPI, tanto en los productores como en la producción agraria en general, con los precios “básicos” fijados por el organismo. Se tienen en cuenta los diversos intereses que interceden sobre los mismos, y su vínculo con la economía peronista y el manejo de los problemas económicos como la inflación o la evolución del tipo de cambio, que son elementos a considerar en el desempeño productivo del sector.

En la sección cuarta, y a modo de conclusión y balance (Capítulo 11), se realiza una conceptualización más general del IAPI, en el marco de las continuidades y rupturas sobre ciertos procesos y tendencias reconocidos en el agro argentino, revisando el trabajo realizado y los resultados alcanzados en función de los objetivos planteados.

## Sección 2. Capítulo 1. “*Las pautas normales de producción*”.

*“Las expectativas y la productividad se resintieron por la desorganización de las pautas normales de producción y de las amenazas a la propiedad”. (Díaz Alejandro; 1973, pp205)*

**E**l epígrafe con el que se inicia el presente capítulo, hace alusión, según el autor Carlos Díaz Alejandro, a las responsabilidades del gobierno peronista, a partir de la intervención con el IAPI, en el inicio del estancamiento agropecuario pampeano.

Ahora bien, para comenzar a estudiar la intervención del IAPI como política pública y sus impactos, cabe preguntarse acerca del terreno y las tipologías conceptuales que se encuentran por detrás de las alternativas de política, que están tanto en la concepción del mercado, como en las cuestiones más generales de la estructura de funcionamiento del comercio exterior.

Por ello, vale preguntarse: ¿Cuáles son aquellas *pautas normales de organización de la producción*? ¿Qué conceptualización del mercado y la política pública engloba aquella normalidad? ¿Cómo funciona operativamente el mercado de granos? ¿Quiénes intervienen en él? ¿Qué define la participación económica de cada actor? Y luego, ¿Cómo impacta la intervención del Estado en esta estructura y en estos mercados, según cada alternativa de política?

Al intentar resolver estas preguntas básicas y preliminares sobre el esquema típico o “normal” de organización del comercio exterior y los mercados de granos en Argentina (que con matices de índole financiero puede replicarse hasta la actualidad), se aspira a comprender a quienes y de qué forma se afecta, según el tipo de intervención del Estado con cada política pública en la cuestión.

Sólo luego de describir estos puntos a modo general, una vez comprendido el marco conceptual que construye la supuesta “normalidad” y las alternativas de política, se pasa a la particularidad del mercado y el comercio exterior en el periodo de posguerra, para comprender el contexto de la política económica en la creación del IAPI.

El mercado, las tipologías frecuentes de intervención estatal y la estructura del comercio exterior en sus *pautas normales de organización*, con sus respectivos actores, son los temas estructurantes del presente capítulo introductorio.

## **El mercado**

El mercado es aquel momento de articulación social y de realización de las mercancías en términos de valor y existe desde el origen de las sociedades humanas, dada la propensión al intercambio de las mismas. Junto con el momento técnico- material (donde se aporta y extrae valor), constituyen los dos momentos de la producción social en la historia de la humanidad.

Ahora bien, en el modo de producción capitalista, la relación mercantil entre individuos se describe con diferentes tipologías según la característica de cada mercado. La teoría económica hegemónica del siglo XX, desde los *marginalistas* como Walras y Jevons, pasando por Marshall como principal exponente, y luego con Hayek, Friedman y la teoría neoclásica (más cercanos en el tiempo) que impera como corriente de pensamiento hegemónico hasta estos días, han sabido analizar en detalle este momento de la producción social (el mercado), aun perdiendo por completo la referencia de aquel que genera el valor y donde el individuo se relaciona en términos técnicos y materiales con la producción social de mercancías.

Es por ello que el productor se transforma en oferente (en el mercado), y el consumidor es el demandante, interno o externo, donde a partir de la interacción de los mismos surgen los precios de equilibrio del mercado (dada la racionalidad proyectada sobre cada agente, entre otros supuestos), lo que omite cualquier referencia al momento productivo en la determinación de estos precios. Todo queda resumido en las tecnologías aplicadas (determinadas en forma exógena) y los costos del productor.

De aquí se construyen tipologías ideales de funcionamiento del mercado, según la cantidad de oferentes y demandantes, junto con otras salvedades que pueden realizarse a los supuestos fundamentales, que sirven a la explicación de la coyuntura, la determinación de los excedentes, la eficiencia,

y la afectación de cada agente, que lleva al planteo de la intervención del estado en cada caso y su impacto.

En este marco, la competencia perfecta se produce en un contexto de oferentes y demandantes atomizados, en un solo lugar, donde ninguno en particular tiene influencias sobre los precios y las reglas del mercado. El mismo es libre a la entrada y salida, sin mediar distorsión alguna. La mercancía que se comercializa es homogénea, sin diferenciación, y la información sobre precios es completa y perfecta para todos los intervinientes.

Si bien en la realidad no existe ningún tipo de mercado que cumpla estos postulados, se suele mencionar que los mercados agrícolas o financieros tienden a comportarse bajo este esquema (López, 2010). Los *commodities* oficialían del bien homogéneo y las transacciones en los mercados mundiales explicarían a la atomización de los actores, con precios internacionales transparentes y abiertos en los mercados mundiales que transforman a los oferentes y demandantes en meros tomadores o aceptantes de los mismos.

Sobre esta interpretación, se reconoce cuanto menos que pierde de vista el momento técnico-productivo, donde se genera el valor en determinado modo y cuantía. Simplemente se queda en el momento de realización de la mercancía, en el encuentro de oferentes y demandantes en el mercado. Asimismo, esta lectura, desconoce las diferentes relaciones de poder entre los actores (oferentes, demandantes, productores) y deja de lado el dinamismo y la complejidad del funcionamiento de una cadena comercial estructurada, con su gobernanza, donde el circuito de la mercancía desde su producción involucra actores de distinto peso, costos y requerimientos diferenciados, y toda una serie de negociaciones y eventos hasta su obtención por parte del consumidor o demandante.

Esto, como será observado en la descripción de la estructura del comercio exterior, aleja por completo a los mercados de granos de aquellos donde se encuentran situaciones de competencia perfecta. No sólo por los diversos actores involucrados con intereses muchas veces contrapuestos, que captan porciones de renta en modo diferencial, sino también por las divergencias de calidades del producto, de las tecnologías y del acceso a la información y al financiamiento.

Sobre las relaciones de poder entre los actores, será A. Marshall quien comience a acercar las tipologías de mercado a la realidad (al tener en cuenta estas asimetrías de poder). Así, surgen las descripciones de los equilibrios parciales de mercado (antes que el equilibrio general), y se comienza a tener en cuenta que el tamaño de los actores (oferentes o demandantes) podrá influir en la determinación de los precios y cantidades, arribando a situaciones diferenciales en los beneficios captados para cada agente.

Un mercado con pocos vendedores y muchos compradores (oligopólico; y oligopsónico a la inversa) será aquel donde los de menor número captan un excedente, que proviene de un diferencial con el precio “de mercado”, que podrán mantener el poder cooperando, repartiendo y compartiendo partes del mercado, y limitando el número de competidores al mismo. En tanto, aquellos de mayor número pagan por encima del precio “de eficiencia” del bien.

Como se ha descrito en la introducción, el rol que ocupan las exportadoras en la cadena comercial y la estructura del mercado de granos en Argentina, permitiría pensar que la verdadera relación de los agricultores con el mercado presenta características más cercanas a un mercado oligopsónico, con pocos compradores, que luego son los que offician en la conexión comercial con el demandante externo. Si bien estos compradores suelen ver limitada su influencia en el precio (que responde a oferta y demanda de estos bienes en el mundo), aun así poseen un fuerte margen de intervención en el mismo, ya sea: i) por su integración en la cadena y control sobre otros segmentos de ella, ii) por su manejo de las divisas y del stock para liquidarlas y/o iii) por su capacidad de acceso y aprovisionamiento de financiamiento, que condiciona al resto de los actores de la cadena e impone las condiciones de comercialización. Igualmente sucederá desde el otro extremo de la cadena con los que proveen los insumos o maquinarias, donde las empresas proveedoras suelen estar igualmente concentradas.

En el tipo ideal contrario a la competencia perfecta y al extremo del oligopolio, aparece el monopolio, donde un solo vendedor (o monopsonio en caso de que sea un solo comprador) define los precios y cantidades en el mercado, y hace valer su peso diferencial por sobre el resto. Por lo general, los actores que más peso tienen son los que determinan no sólo el precio y la

cantidad, sino la calidad, las condiciones comerciales y financieras y los requisitos.

En los modelos anteriormente mencionados la teoría económica hegemónica otorga un lugar relegado al Estado, que solamente se encarga de delimitar el marco legal, asegurar la propiedad privada y las condiciones de competencia, poner a disposición la información al conjunto de los actores y fomentar el libre juego de oferta y demanda sin generar distorsiones, para favorecer al mercado que asigna los recursos en forma eficiente. Sin embargo, tal abstracción no cobra sentido en la política económica y las decisiones dentro del gobierno.

En la economía real, existen en todos los mercados y territorios espacios de mayor intervención estatal. Ya sea de tipo fiscal, físico, regulatorio, comercial y financiero; ya que la política persigue diversos objetivos de todo tipo, y dentro de ellos pueden haberlos de política económica; sean redistributivos, proteccionistas, promotores de determinado sector o para lograr algún impacto o efecto requerido. En este sentido, la intervención del estado modifica las condiciones de generación y apropiación de la renta agraria y asimismo, pone en juego la redistribución de la misma entre otros sujetos sociales dado el caso, definiendo los sectores priorizados en la acumulación de capital y la generación de la riqueza a nivel nacional.

Por ello en los mercados, y en especial en el mercado de granos, se utilizan diversos mecanismos de intervención directa e indirecta (sobre precios, cantidades y condiciones legales o comerciales) que suelen tener impactos diferenciales en las clases sociales y sectores. Algunos de ellos se mencionan en el trabajo de López (2010) y son tomados aquí como punto de partida.

## **Tipologías frecuentes de intervención estatal**

Un claro caso de intervención de mercado, que ha sido largamente utilizado en la historia argentina (con la Junta Reguladora de Granos - 1933/1944- y luego la Junta Nacional -1963/1991-) es la imposición de *precios mínimos* o *sostén*. Por medio de esta medida, el gobierno garantiza una

retribución mínima por la producción, que alcanzaría a cubrir los costos y un margen de ganancia a los productores.

El efecto deseado es quitar la incertidumbre al sector a causa de los vaivenes de los precios internacionales, siempre y cuando estos tiendan a ser bajos en relación a los costos de producción y la tasa media de ganancia. En este caso se beneficia a los productores primarios por sobre el resto de la cadena, subsidiando el diferencial de precio, en miras a incentivar la producción, la inversión y el abastecimiento local. Ello a costa de las arcas fiscales y de la absorción del exceso de producción (con lo que ello requiere en términos comerciales, de almacenamiento, de operación) que debe ser garantizada por Estado, ya sea por medio de un ente propio que adquiera la producción<sup>21</sup> o por medio de negociaciones con terceros. Cabe destacar que existen matices en la política pública, teniendo en cuenta que también se puede diferenciar su aplicación entre tamaños y capacidades de los productores, o mismo entre cadenas productivas o regiones, según los respectivos criterios de política. Más aun cuando hay sectores que podrían requerir políticas y tratos diferenciados, compensaciones o apoyos específicos.

Aun en caso de que los precios internacionales fueran altos, la medida podría combinarse con regulaciones en las cantidades exportables, definiendo al mismo tiempo *precios sostén* destinados al abastecimiento local. La regulación de cantidades suele oficial en contextos de precios altos y variables, para evitar la transmisión de los mismos en la economía local, ya que toda la oferta tendería a realizarse en aquel mercado, dejando de lado el abastecimiento interno, que deberá entonces pagar precios mayores. En estos casos, se otorgan *cupos de exportación* o *cuotas*, que se distribuyen al interior del sector con determinados criterios. Esta medida es de por sí anti-inflacionaria, al evitar que se deban pagar aquellos precios mayores, pero asimismo puede provocar un cambio en los incentivos a la producción del bien regulado (reduciendo su oferta). Esto sucede en la actualidad en Argentina con la normativa vigente para la exportación del trigo (con los permisos llamados ROE).

---

<sup>21</sup> El IAPI oficio esta tarea en la etapa 1949-1955

Pero volviendo a la imposición de *precios mínimos*, en ninguno de los casos la medida asegura los precios más bajos al mercado local por esos productos, sino más bien que tendera a encarecerlos. No obstante, lo mismo se encarece si baja la producción a causa de la baja rentabilidad resultante de no aplicar la política.

En síntesis, la medida suele implicar la transferencia de recursos fiscales e intersectoriales hacia el sector primario. No obstante, la cuestión debe analizarse en conjunto con otras variables importantes, como el nivel de competitividad del tipo de cambio o la carga impositiva del sector.

Otro caso de intervención estatal, es la imposición de *precios máximos* o *la fijación de precios*. El efecto entonces es el contrario a lo ocurrido en el caso anterior, ya que al imponer un precio tope (usualmente menor al internacional) se limita i) tanto la porción de renta que puede ser captada por el productor primario como ii) la capacidad de ese bien de incrementar de precio en forma abrupta y continua, al disociarlo del movimiento del precio de ese mismo bien en el mercado internacional (efecto anti-inflacionario). Se aspira a favorecer el acceso de la población a determinado bien, que podría ser parte de la canasta básica por ejemplo.

Eso sí, se generan efectos restrictivos sobre la oferta. Seguramente habrá excesos de demanda a ese precio máximo, que pueden ser cubiertos con compensaciones o subsidios, diferenciando el sujeto a promover o resguardar, según los criterios de política<sup>22</sup>. El riesgo de esta intervención sin solucionar los excesos de demanda es la formación de mercados paralelos que validen precios por encima del pre-fijado.

Los métodos de intervención como pagos directos o subsidios a los productores, se aplican por ejemplo en EE.UU. o Europa para incentivar la producción primaria. A costa de transferir recursos fiscales, se quita la incertidumbre de cualquier variación de precios al productor. En este caso son los excesos de oferta los que deben ser gestionados, aunque ello promueve efectos anti-inflacionarios en esos mismos bienes, para que puedan ser adquiridos a precios “subsidiados”.

---

<sup>22</sup> El IAPI fijo precios entre los períodos 1946-1955, aunque sólo hasta el año 1949-50 estos eran “máximos” (o menores a los que luego fueran pactados por el país en la realización de la producción en el mercado internacional).

Cabe destacar que la pertinencia de estas políticas se debe analizar en la situación competitiva de cada región, cadena productiva y estrato de productores, dado el tipo de cambio, la localización del mercado y sus precios internacionales.

Según el contexto de precios, la situación competitiva y los objetivos de política económica perseguidos, también se han utilizado en la historia retenciones o impuestos a la exportación, ya sea en forma fija o variable, según las cantidades o el valor exportado. Esta medida se solía aplicar en contextos de situaciones cambiarias o de precios muy favorables para el sector, donde la intención es generar una transferencia intersectorial de estos beneficios al interior del resto de la economía.

La medida no requiere una alta intromisión estatal desde el punto de vista operativo, y se pueden lograr los mismos efectos anti-inflacionarios y recaudatorios que en casos de mayor intervención, como en el caso del IAPI, cuando el organismo compraba y vendía la producción. No obstante, a diferencia de esta experiencia donde se produjo mayor intervención, con el impuesto: a) no se alteran las relaciones de poder entre los actores de la cadena, b) el mismo recae enteramente en el productor (y no en otros segmentos que podrían estar captando mayor renta) y c) no se logran objetivos en términos de las decisiones de liquidación y manejo de divisas, que seguirán en manos de los productores, (en la medida en que decidan vender su producción y no almacenarla) y exportadores (en función de sus capacidades financieras y sus previsiones cambiarias o de precios).

Como se mencionaba al inicio, los efectos sobre las decisiones de producción dependen de la situación competitiva del sector (en cada región, cadena y estrato de productores), ya que se suele implementar la medida para compensar una renta diferencial obtenida o bien por coyunturas de altos precios internacionales o por la situación cambiaria favorable<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En la Argentina se registran los tributos a la exportación desde 1862 bajo la presidencia de B. Mitre, pasando por períodos en la segunda mitad del siglo XX, como en 1955 por la Libertadora en 1955 luego de la liquidación del IAPI, en 1958 con Frondizi y luego en 1963 con Illia, o mismo con Onganía y las políticas del ministro K. Vasena, en 1967. También José Ber Gelbard como ministro del tercer gobierno de perón tuvo iniciativas en este sentido y mismo la dictadura militar de Videla, de 1976 a 1978 las aplicó. También Alfonsín lo hizo con el Plan Austral en 1985, para llegar al gobierno de Duhalde y luego de Nestor Kirchner, luego de la devaluación en el año 2002.

El Estado también suele aplicar políticas que impactan en forma indirecta sobre el comercio exterior y la competitividad de la producción, como la intervención de otros eslabones de la cadena, los mercados de insumos, el acceso al financiamiento, el transporte, la logística, la regulación del trabajo rural o los impuestos al capital o a la tierra; incluso también con barreras paraarancelarias, para incentivar la producción local e impedir la entrada de productos foráneos (barreras sanitarias, requisitos legales, certificaciones, etc.). Esto suele ocurrir cuando la producción local no logra competir en precio o calidad con esos mismos productos importados. En este caso se pagarán localmente precios mayores, pero se incentiva la oferta y se protege al sector en el ámbito local. Todas las medidas de asistencia y protección, tienden a elevar la producción local a niveles competitivos en términos internacionales, aún a costa de los ingresos fiscales.

Por último, una opción elegida desde las estructuras estatales para implementar algunas de las políticas mencionadas (fijación de precios, cupos) y que de por sí tiene una implicancia que excede el alcance de las mismas, es la creación de institucionalidad pública en el segmento de la exportación o de la regulación y comercialización de la producción agropecuaria. Ello ha ocurrido desde la creación de la Junta Reguladora de Granos en 1933, pasando por la Junta Reguladora de la Producción Agrícola o la Corporación para la Promoción del Intercambio (1944) y luego el IAPI (1946-1955) hasta la Junta Nacional de Granos en 1956, que recién acomoda sus capacidades y alcances en 1963 y que fue liquidada finalmente en 1991, dejando las funciones de regulación y reglamentación en direcciones o secretarías, como la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario), que fue creada en 1996, bajo la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Esto se explica, como se verá en el siguiente capítulo, en las características y el contexto de funcionamiento de los mercados mundiales. Así se encuadra la existencia de instituciones públicas intervinientes en el segmento de comercialización en la mayor parte de los países exportadores de productos primarios<sup>24</sup>, en una situación que se extiende incluso hasta la

---

<sup>24</sup> USDA en EE.UU., que si bien es el Departamento de Agricultura, cuenta con capacidades de adquirir la producción a los precios sostén (*“loan rates”*), brindar pagos directos (*“payment acres”*) y contra-cíclicos (*“counter cyclical payments”*), entre numerosas medidas de promoción

actualidad (a excepción de Argentina), ya que la mayor parte continua teniendo organismos (algunos públicos, y otros mixtos o directamente privados) ligados a la cuestión. Es que el conjunto de ideas hegemónicas en la actualidad acerca de la intervención del estado, que proviene de la década del '80-'90 con la irrupción del neoliberalismo y su materialización, ha establecido una posición muy clara a nivel internacional acerca de las empresas o institutos oficiales de comercialización. Como releva el trabajo de López, ya desde la *"...Ronda Uruguay, a mediados de los años 80, relativo a la interpretación del Artículo XVII del GATT..."*, las empresas gubernamentales y no gubernamentales en la comercialización, *"...deben actuar en conformidad a los principios generales de no discriminación prescritos en el Acuerdo... ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial... y la obligación de ofrecer a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades necesarias para que puedan participar en esas ventas o compras en condiciones de libre competencia"* (López; 2010; pp105). Ello ocurre al tiempo que la Organización Mundial de Comercio (OMC) justifica en algunos casos, aún con temor de que existan elusiones a los compromisos en materia de apertura a mercados y aranceles, la existencia de empresas estatales de comercialización en países en desarrollo, ya que *"a menudo, el mercado de productos básicos agrícolas no es perfectamente competitivo y, por lo tanto, puede ser conveniente que exista alguna forma de organismo colectivo de comercialización para aumentar el poder local de negociación y para que los países en desarrollo puedan contrarrestar el comportamiento monopolístico de los agentes del sector privado"* (Ídem; pp 108).

Como queda demostrado luego de repasar las alternativas de política económica que son usualmente aplicadas en los estados- nación modernos respecto a la producción y el comercio exterior de productos primarios, queda explícito que el funcionamiento económico no se reduce a la asignación primaria de recursos por parte del mercado, ya que con esta no se logra de por sí garantizar la reproducción social del modo de producción capitalista, y allí

---

de la producción y el financiamiento. AWB (*Australian Wheat Board*) en Australia, que fuera actualmente privatizada y CWB (*Canadian Wheat Board*) en Canadá, en pleno debate público sobre su pertinencia. Europa que cuenta con una fuerte reglamentación de apoyo y fomento desde la Política Agraria Común (PAC) desde 1962. La Food Corporation en India. OCC en Túnez y Bulog en Indonesia.

aparece el Estado en la distribución secundaria, con diversos métodos y alternativas como lo son i) cuando aspira a conducir el funcionamiento económico, lo que requiere un incremento de sus capacidades, autonomía y espacios de actuación, ii) cuando se focaliza en sopesar con atisbos de equidad y regulación a la concentración económica y los beneficios particulares de la asignación de recursos por parte del mercado o iii) cuando repliega sus capacidades y su actuación, reduciendo sus funciones a las mínimas, dejando la conducción del funcionamiento económico al mercado, en nombre de la eficiencia y de la defensa de las *pautas normales de producción*.

### **La estructura del comercio de granos.**

La cadena comercial de los granos comienza en los productores, el acceso a la tierra y el aprovisionamiento de sus insumos, pasando por toda una serie de intermediarios y/o transformaciones, hasta llegar a los demandantes finales, que son las exportadoras o las industrias locales, que luego exportan o venden localmente.

Abramovich y Amarilla (2011), describen con precisión el funcionamiento teórico y estándar actual del circuito de la producción granaria, que comienza con el financiamiento al productor para la siembra, la transferencia del “paquete tecnológico” por parte de las empresas proveedoras de insumos, la cosecha, y posteriormente, la venta, donde según a quien y en qué condiciones se produzca la misma, se abren las posibles tipificaciones para la estructura del comercio: el modo “directo” o el “indirecto”.

En la comercialización “directa”, la producción se dirige sin mediaciones significativas del productor hacia la industria (en caso de que su mercado sea el procesamiento local) o el exportador (en caso de que el mercado sea externo y no existan mayores transformaciones) quienes se encargan del acondicionamiento para los respectivos mercados. En cambio, en la vía “indirecta”, se incorporan actores que intervienen en la vinculación de la producción con el mercado, como las cooperativas (de primer o segundo grado, según si son una cooperativa de productores o un grupo de ellas agrupadas en una), corredores o acopiadores, quienes usualmente se encargan de acondicionar, clasificar, almacenar, negociar e incluso a veces transportar la

mercadería. Existen incluso casos donde las cooperativas ofician asimismo de exportadores, o es muy frecuente también (dado el tamaño y las capacidades de las empresas) que sean las mismas exportadoras las que acopien en localidades agrícolas y posean canales o mismo producción propia.

Los intermediarios, que a simple vista sólo conectan oferentes y demandantes, en determinados casos pueden fijar precios e intervenir activamente sobre la captación de renta, dado que además de la vinculación comercial cumplen tareas de financiamiento y aprovisionamiento de insumos, lo que resulta primordial para la pequeña y mediana producción o en zonas extra-pampeanas. De igual modo puede ocurrir con las empresas proveedoras de insumos o las exportadoras.

En cuanto a los costos del productor según cada una de las modalidades, Abramovich y Amarilla (2011; pp 6) mencionan los siguientes<sup>25</sup>:

- Modalidad indirecta: “a) *El flete de la mercadería... primero desde el lugar de producción hasta el intermediario que almacena (llamado “flete corto” o “acarreo”), y luego(...)desde el acopio hasta el demandante final (“flete largo”), b) Las comisiones (...) a quienes realicen la intermediación entre los productores y sus compradores, pueden ser corredores o directamente el acopio, c) Comisiones por los servicios de acondicionamiento de la mercadería y de almacenaje, el cual generalmente es sin cargo los primeros meses y luego, en el supuesto de no vender los granos, se comienza a pagar; y d) Gastos de carga, descarga y pesaje de la mercadería en el acopio y en el destino final (llamados gastos de “paritarias”).*”
- Modalidad directa<sup>26</sup>: a) *“El flete (...) desde el establecimiento productivo hasta el destino final.”*, ya que *“No habrá comisiones para acopiadores o cooperativas por servicios de acopio si el productor cuenta con instalaciones de almacenaje propias para mantener la producción hasta entregársela al demandante final (situación característica principalmente de*

---

<sup>25</sup> Para arribar al costo final se debe incorporar la renta de la tierra, en caso de que no fueran propietarios, la fuerza de trabajo o los servicios a la producción contratados y la amortización de la maquinaria.

<sup>26</sup> Que, siguiendo a los autores (Abramovich y Amarilla; 2011, pp 7), *“...se presenta principalmente en los casos en que el productor tiene en las cercanías un molino, aceitera o un centro de acopio de alguna de las compañías exportadoras.”* Reduciendo costos de transacción (intermediación).

*los productores grandes y algunos medianos) o si entrega la producción directamente.”(Ídem, pp7) Al mismo tiempo, “El acondicionamiento puede ser realizado por el productor, en caso de que cuente con las instalaciones apropiadas (fundamentalmente los productores grandes), lo que le permitiría ahorrarse los costos de realizarlo en otro establecimiento. En su defecto, los costos son cargados al precio que percibe el productor cuando se entregan al comprador final.”(Ídem, pp7)*

Lo cierto es que el tamaño y las capacidades de las instalaciones de almacenamiento y acondicionamiento (ya sea por parte de los productores, las cooperativas de segundo grado- que actúan por cuenta y orden de las cooperativas de productores, cobrando el servicio- o mismo los acopiadores- que directamente adquieren la producción para posteriormente venderla), determinan el mejor posicionamiento en la comercialización y así la mayor tasa de ganancia. Lo mismo ocurre con la capacidad de los productores de asociarse o conformar cooperativas, ya que por ello logran posicionarse mejor de cara a negociar los precios por la venta y los costos en la compra (beneficios de escala).

Como se ha mencionado en el apartado introductorio, en el eslabón de la comercialización (tanto históricamente como en el esquema actual), las empresas exportadoras son las que aglutinan la compra de la mayor parte de la producción (de exportación), con una fuerte dominación de la cadena al determinar condiciones, calidades e incluso precios y al poder especular con la liquidación de divisas.

En cuanto a las tareas que se ofician por parte de los demandantes de la producción, son las industrias, molinos o aceiteras los que brindan diversos niveles de transformación, envasado y preparación, ya sea con destino al mercado local o externo (en cuyo caso se vincula con empresas exportadoras). En el caso que el demandante sea directamente el exportador, como mencionan Abramovich y Amarilla (2011), los mismos deben cumplir *“las normas aduaneras e impositivas, contratar el espacio en el puerto, la descarga de camiones y vagones en el mismo (gestión de espacios y logística), el almacenaje antes de la exportación y la carga en el buque...(y allí) el exportador compra a precio FAS y vende a precio FOB, por lo que luego de*

*pagar los gastos de fobbing, pueden surgir márgenes a favor o en contra del exportador.”* (Abramovich y Amarilla; 2011, pp 9).

Luego de haber mencionado los costos en que incurren los productores, y luego las tareas y pasos que se cumplen en posterioridad a la entrega de la producción, se puede inferir que el precio obtenido por los mismos es ostensiblemente distinto al que se puede ver en el mercado internacional<sup>27</sup>. De hecho, por la divergencia de poder entre los actores, también determina el alcance de las políticas públicas, como los impuestos o gravámenes, que recaerán sobre el que menos capacidad de negociación tiene, bajando el precio obtenido por los productores, y en mayor medida si los mismos son pequeños, o se encuentran en peores condiciones competitivas<sup>28</sup>. Las exportadoras trasladan las retenciones a la exportación y asimismo gestionan sobre saldos exportables y cupos.

Lo anteriormente mencionado, citando la descripción de Abramovich y Amarilla (2011), da cuenta de las complejidades y desbalances que ocurren al pensar el mercado de granos. Ello termina por desmitificar el comportamiento del mercado como uno que pudiera ejemplificar la situación de competencia perfecta:

i) El bien homogéneo, si bien en el mercado de granos es un *commodity*, en realidad posee diferentes calidades, que por ello serán retribuidas. Y las mismas son determinadas, según la etapa en la que se realice la

---

<sup>27</sup> Citando la precisa descripción de Abramovich y Amarilla (2011; pp13), se determinan cinco precios distintos según las etapas que recorre la mercadería en la comercialización: “1) Se parte del precio internacional FOB (Free on board o puesta en el barco), que surge del mercado- internacional tomado como referencia- por el Ministerio de Agricultura... es el “FOB oficial”. 2) Los importadores en el puerto de destino pagan el precio FOB más los costos de flete y de seguro de transporte (el llamado precio CIF -Cost insurance freight-).3) Restándole al precio FOB, los derechos de exportación, los gastos en puerto (elevación, almacenaje, inspecciones del SENASA, etc.) y algunos gastos de comercialización administrativos, se obtiene el precio FAS (Free alongside ship, es el precio “al costado del barco”) denominado “FAS teórico”. Este precio como su nombre lo indica es hipotético, y no es el que se termina pagando por la mercadería. 4) En este sentido, aparece el “FAS empírico” que es el que surge de las transacciones locales en las bolsas de cereales, que incluye los gastos de flete hasta el puerto o la industria, y es el que pagan los compradores por la producción. 5) Si a este precio le restamos los otros costos de comercialización ya mencionados (acondicionamiento de la mercadería, fletes internos, comisiones, etc.), y le aplicamos las penalizaciones y bonificaciones que surgen de la evaluación de la calidad de la mercadería, obtenemos el precio “en tranquera”, que es el percibido por el productor.

<sup>28</sup> A diferencia de otros períodos de la historia, los granos en la actualidad también se comercializan en los mercados financieros, donde se anticipan previsiones de la campaña y se cubren (en el caso de determinados productores que logran acceder a los mismos) o se toman (para los especuladores e intermediarios) riesgos financieros en la bolsa.

comercialización, por diferentes actores (aún cuando existan estándares reglamentados a nivel gubernamental). Estos no siempre pueden hacerse respetar en forma fidedigna por determinado eslabón, ya que no siempre tiene acceso a la información o la capacidad de verificación.

ii) Los *oferentes y demandantes atomizados*, en los cientos de miles de productores o en la cantidad de agentes interviniendo en la bolsa, no quiere decir que entre estos extremos no existan etapas con actores concentrados, como se ha mencionado anteriormente y se ha visto cuantificado en la introducción del presente trabajo.

iii) Ello genera que el *precio internacional*, si bien se define por condiciones mundiales de mercado, no es el que recibe el productor ni mucho menos.

iv) los *costos de transacción* son complejos, y más aún cuando el país en la actualidad no cuenta con una flota mercante propia, con lo que se debe someter al pago de altos fletes internacionales. A ello se puede adicionar el costo del flete local, dependiente del valor del combustible, empeorando la situación competitiva de la producción alejada a los puertos.

En síntesis, al describir el funcionamiento teórico de i) los tipos de mercado, ii) las diferentes medidas que frecuentemente han sido utilizadas por el Estado para intervenir en ellos y iii) la estructura del comercio de granos, se logra establecer una base conceptual para comprender y enmarcar la particularidad del período 1946-1955 desde: i) el mercado mundial en la segunda posguerra, ii) el IAPI como política pública en ese contexto, y iii) la estructura del comercio de granos anterior, y luego la resultante con la política. Todas cuestiones a desarrollar en los siguientes capítulos.

## **Capítulo 2. *Así paga el diablo*. Las condiciones de los mercados mundiales y la intervención estatal en la segunda posguerra.**

Al intentar establecer las condiciones particulares del mercado mundial que introducen al período en estudio, se detectan dos factores que resultan determinantes, como lo son : **a) el cambio en las reglas del juego** luego de la crisis de 1930, con un **nuevo conjunto de ideas hegemónicas en la intervención del Estado**, y **b) la cuestión geopolítica**, determinada por el **posicionamiento de los países con respecto al conflicto bélico y por el esquema de alianzas internacionales, que primaban en la definición del comercio por encima de la lógica de mercado**. Los precios y cantidades ya no serán definidos por la situación competitiva de la producción, sino por negociaciones, presiones y tramas de otra índole entre los países.

En el presente capítulo se analizan estos dos factores que resultan determinantes para introducir al IAPI en la economía peronista y comprender su funcionamiento: Las nuevas reglas del comercio luego de 1930, y cómo se configuraban las relaciones dada la coyuntura internacional.

*“Así paga el diablo”*, aducía J. D. Perón tras la inconvertibilidad de la libra Británica en agosto de 1947, avalada por EE.UU., y la exclusión del país del Plan Marshall por parte de este último en esos días. Estos hechos serían un punto crítico en los condicionamientos para el país, puesto que la política comercial y financiera de EE.UU., ahora en connivencia con Gran Bretaña, empujaría al viraje de las políticas internas.

### **El cambio en las reglas del juego**

#### **Alcances de la crisis nivel mundial**

La crisis desatada en Octubre de 1929 en Estados Unidos, luego del crack financiero en la Bolsa de Nueva York el 24 de ese mes, implicó un giro en las relaciones económicas internacionales e impactó fuertemente en el desempeño de las economías del mundo.

Progresivamente, se dejan de lado en los diferentes países las Cajas de Conversión, rompiendo el sistema de pagos internacional. El “patrón oro”, que era el marco de ordenamiento de las paridades cambiarias mundiales, se abandona por Gran Bretaña en 1931, por Estados Unidos en 1933 y mismo en Francia en 1936, al ser insostenible la fuga de capitales y tras la quiebra masiva de bancos y entidades financieras.

La producción, incrementada por el cambio tecnológico, superaba las necesidades de consumo generando deflación (principalmente en los precios agrícolas), y con ello la merma de la producción, el masivo desempleo y la acumulación de mercancías sin capacidad de realizarse en el mercado.

La caída de los precios en Estados Unidos, genera impactos masivos, y entonces, las monedas nacionales se devalúan, forzando a los precios de las mercancías en el mundo a la baja para mejorar la situación competitiva de la producción en términos relativos. Sin embargo, ello no hizo más que deteriorar la capacidad de compra de los países, lo que terminó por afectar aún más la demanda global. Esto se ve agravado por las medidas proteccionistas que comenzaron a aplicarse en Estados Unidos y luego en el mundo, cerrando todavía más los mercados internacionales.

El volumen del comercio mundial, que antes de la crisis había alcanzado los 68.600 millones de dólares, de pronto bajaba a 26.900 millones en 1932<sup>29</sup>, generando pésimas condiciones e incentivos para la producción, tanto en relación a los precios o cantidades demandadas (por la ausencia de mercados) como en la ausencia de financiamiento e inversión, tras el bloqueo del flujo de capitales.

Todos los países comenzaban a vivir períodos de economías deprimidas, desempleo masivo y crisis. El PBI de Estados Unidos descendió en 1933 a niveles cercanos a los de 1919 (USD 600.000.000), ocurriendo lo mismo en el Reino Unido, que en 1931 cayó a niveles inferiores a 1916 (USD 245.000.000<sup>30</sup>), al igual que en la mayor parte de los estados nación-capitalistas.

Ante la falta de oportunidades y de soluciones en el marco del sistema imperante, se generan las condiciones en Europa (golpeado hacia no mucho

---

<sup>29</sup> Cortés Conde; 2009.

<sup>30</sup> Ferreres, 2010.

por la primera guerra) para el ascenso de los totalitarismos en Italia (fascismo) y Alemania (nazismo), donde la situación era incluso peor por las condiciones y penalidades impuestas en el Tratado de Versalles (1919). Todo ello, va a dar lugar hacia el final de la década de lo que será la segunda disputa bélica de carácter mundial.

### **El impacto en Argentina**

La Argentina, que ocupaba un rol destacado en la exportación de materias primas y que participaba activamente en la absorción de los flujos de capitales, no estuvo exenta de las consecuencias económicas del derrumbe mundial.

La suspensión de actividades de la Caja de Conversión en 1929 seguida por la devaluación del 20%, anticipaban la crisis, que se terminó por desatar 1930, donde comenzó la abrupta caída en todos los indicadores de la economía nacional, especialmente de aquellos que sustentaban el modelo agro-exportador constituido desde la formación del Estado-Nación en Argentina.

La vulnerable situación de la economía argentina, que dependía de los mercados externos en precios, cantidades y flujos financieros, se veía reflejada rápidamente en el déficit de balanza de pagos tras la crisis en 1930 y 1931.

Las exportaciones, que en 1928 se estiman en m\$<sup>n</sup> 2.396.608.299, no alcanzarían a los m\$<sup>n</sup> 1.120.841.512 millones en 1933, bajando cerca de un 55%. Un tanto menos que las importaciones, que de m\$<sup>n</sup> 1.901.608.474 millones pasó a m\$<sup>n</sup> 897.148.929 en ese mismo lapso de tiempo<sup>31</sup>. Si bien el impacto ocurrió principalmente por la caída en los precios (por ejemplo el trigo bajaba un 30% su valor en ese lapso de tiempo) también se conjugó con el cierre de mercados, reflejando fuertes caídas en el volumen de lo exportado. Para el caso del trigo, en granos y harina, se pasó de 6.8 millones de toneladas en la campaña 1928-29 a 1.7 millones en 1935-36 (-75%) bajando en el mismo lapso de 9.2 millones de hectáreas sembradas a 5.7 (-40%)<sup>32</sup>.

---

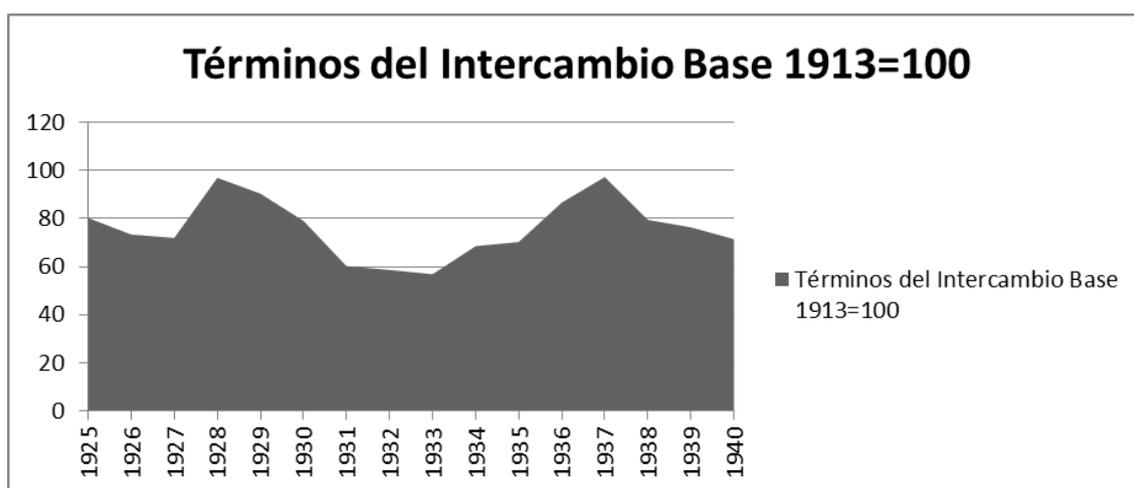
<sup>31</sup> Cortés Conde (2009).

<sup>32</sup> Rapoport (2008).

Sobre los precios agrícolas en comparación a los precios de las importaciones, se observa una continua caída desde la primera guerra mundial, que al comienzo- era compensada con el aumento de volúmenes exportables y que tras el cierre de los mercados, no va a encontrar una pronta recuperación. Este fenómeno, era reconocido como la hipótesis del “deterioro en los términos del intercambio” (basado en la teoría de Raúl Prebisch- de la CEPAL), que señalaba la divergencia entre la valorización de los productos que Argentina exporta (primarios- agrícolas), en comparación al valor de las importaciones (manufacturas-insumos industriales).

La relación entre estos dos tipos de bienes, con base 100 en 1913, desciende a 79 en 1920 y luego a 60,3 en 1931, sin poder superar los 80, sino excepcionalmente en la coyuntura de 1936 y 1937, como último valor cercano a los niveles de 1913. Y esto redujo notablemente la capacidad de compra del país, que cayó a 1.200 millones en promedio entre 1930-1934, cuando había alcanzado los 2 mil millones entre 1925 y 1929. La situación, como se puede ver en la siguiente tabla, se prolonga hasta 1940 inclusive, y no va a ceder luego, sino hasta periodos como 1946-47 que no sobrepasan la dimensión coyuntural, dadas las circunstancias de la guerra.

**Gráfico 1. Términos del Intercambio 1925-1940. Base 1913=100.**



Fuente: Rapoport (2008) en base al Comité Nacional de Geografía (1942)

Entre otros indicadores, el PBI caería un 13% entre 1929 y 1932, la inversión descendería a la mitad su participación en el PBI, las reservas en oro

caerían de 953,7 millones de pesos a 592,9 en 1931 y los flujos de capitales de Europa y EE.UU. también se retraerían paulatinamente. Un 5% en 1934 con respecto a 1931 y un 9% más entre 1934 y 1940 en el acumulado. Asimismo dentro de estas inversiones, aquellas de EE.UU. pasan a cobrar relevancia luego de 1917 (cuando representaban el 2,58 % del total) hasta llegar a superar el 21% del total de las inversiones en 1934. En el caso británico, si bien se sostuvieron como las principales inversiones a causa de los ferrocarriles, su participación descontando las mismas ya era superada por EE.UU. en 1934 y 1940. Por su parte, los recursos del Estado bajaron en 75<sup>33</sup> millones de pesos entre 1928 y 1930, mientras que los gastos aumentaron de 795 millones a 905 en ese mismo lapso, dando lugar al período en la historia conocido como la “década infame”.

### **El cambio en las ideas hegemónicas**

En el mundo, después de la crisis, fue cambiando el conjunto de ideas hegemónicas sobre la economía, el mercado y el Estado. La realidad económica llevó a repensar el rol liberal del mismo, y ello contaba con el apoyo teórico y conceptual de las ideas de Lord J. M Keynes (plasmadas en la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, en 1936). En la política económica, al calor de estas ideas se produjo un giro en la mayor parte de los países del mundo.

En Estados Unidos, F. D. Roosevelt impulsó el New Deal (1933), y fomentaba con ello la inversión y el gasto para salir la deflación y rescatar al sistema bancario. La vía fueron las nacionalizaciones, leyes de regulación y subsidio de la producción tanto agrícola (como el *Agricultural Adjustment Act - AAA*<sup>34</sup>) e industrial. En tanto, en otros países, como Francia y Gran Bretaña (que impulsaba el *Buy British*, para proteger a la producción local), también avanzó en el control de sectores productivos, con estatizaciones, acuerdos, regulaciones y tarifas.

---

<sup>33</sup> Ciria; 1969.

<sup>34</sup> Luego será reemplazado por un nuevo Acta en 1938, para sostener los precios agrícolas y dar impulso a la producción, que por ejemplo en Trigo, pasará de un promedio de 25 millones de toneladas en 1935-39 a 34 millones de toneladas en 1946-49.

Lo cierto es que cambiaban las reglas del juego en las políticas y el comercio, y el intervencionismo o dirigismo estatal iba a imponerse en la resolución de los graves problemas del sistema capitalista, para los cuales ya se proponían cambios de fondo en las relaciones sociales de producción, como ocurría con la Unión Soviética, que crecía en su poder económico y político desde la Revolución Rusa de 1917.

Las condiciones normales de organización de la producción, en este caso de la actividad agrícola, cambian según cada momento histórico; y como se verá en el siguiente apartado, tras los cambios en el comercio mundial que ya venían produciéndose desde 1880, el mercado mundial ya no iba a ser el mismo, alejándose terminantemente del esquema planteado en la teoría (Capítulo 1). Serán entonces estos cambios los que promueven en el pensamiento económico hegemónico nuevas formas de entender el papel y la acción del Estado.

Luego de la crisis de 1929, los países protegen sus economías y los nuevos términos ya no facilitaban como antes al intercambio, lo que cambiaba las condiciones de realización de la producción. Controles de cambio, acuerdos bilaterales, cuotas de importación, aumentos de tarifas al comercio, son sólo algunas de las políticas adoptadas en forma casi generalizada por los países capitalistas.

Argentina, aún bajo un gobierno conservador (de A. P. Justo, luego del golpe de estado a Hipólito Yrigoyen en 1930), no iba a ser la excepción. Ante la acuciante situación fiscal y las desfavorables condiciones externas, el modo de acumulación basado en exportaciones agrarias tradicionales e importaciones de manufacturas se veía momentáneamente limitado, y entonces, se implementaron una serie de medidas que dotaban de protagonismo al Estado para regular o intervenir en el funcionamiento económico. Esto ocurría tanto para proteger a aquellos sectores sobre los que había mermado la capacidad de acumulación (el agro) como para incentivar otras formas de generación de renta a nivel local (hasta tanto se solucionen los problemas externos).

En relación a lo anteriormente mencionado, se implementaron reformas en la esfera cambiaria, fiscal, monetaria y productiva.

En cuanto a lo primero, luego del abandono de la Caja de Conversión y de la devaluación, se puso en marcha un control de cambios en 1931, donde el

Estado imponía diferentes tipos de cambio para exportación e importación (según el producto) y mediaba en la comercialización de divisas, con lo que logró captar una renta diferencial entre los diferentes precios<sup>35</sup>.

Asimismo, inicialmente se sostuvo un tipo de cambio sobrevaluado para lograr afrontar los pagos externos, aun cuando el resto de los países devaluaban para mejorar su competitividad, sin importar si entraban en cesación de pagos. Por ello, esto ocurrió a costa del agro, lo que llevo a intervenir sobre el tipo de cambio y los precios a la producción, para mejorar la entrada de divisas y afrontar el déficit de balance de pagos.

En lo fiscal, entre otras medidas se dictó el impuesto a los réditos (para compensar la merma en los ingresos de aduanas), y se creó la Dirección General Impositiva. También se definían nuevos aranceles y tarifas de aduana, con incrementos y controles cuantitativos para la importación, ajustadas al volumen de ventas externas.

Sobre la cuestión monetaria, al salir de la convertibilidad, se compensaba el déficit con la creación de nuevos medios de pago y se creó el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (IMIB), con el objetivo de cubrir la situación de quiebra del sistema bancario en su conjunto. En esta línea, 1935 se creaba el Banco Central de la República Argentina, aún con un directorio mixto (público-privado, y dentro de estos con fuerte presencia de la banca extranjera).

Y por último, en relación a la producción, se implementaron las Juntas Reguladoras de diferentes producciones (del Vino, del Algodón, de Granos), con el objetivo de asistir a los productores con precios sostén. Desde su creación, y hasta el fin de la guerra, cerca de 50 millones de toneladas fueron comercializadas por esta vía, lo que generó importantes déficits operativos especialmente entre los años 1938 y 1942, que fueron financiados apelando al sistema bancario (Cramer; 2002).

Como se puede ver en el siguiente cuadro (Cramer; 2002), el resultado financiero de la actuación de las juntas resultó negativo, aun cuando ello no generaba un verdadero sostén de la actividad agrícola (por la política

---

<sup>35</sup> Estimada en 778,3 millones de pesos entre 1933 y 1940. Así, el Margen de Cambios se constituyó en una fuente importante de financiamiento, compensando los subsidios otorgados (Cramer; 2002, pp58). Incluso Pinedo, que había sido gestor de aquella política, admitiría que este diferencial actuaba en detrimento del agro cuando los precios aumentaban (Ídem, pp62)

cambiaría), que se veía retraída al acumular saldos sin vender, que en muchos casos fueron utilizados como combustible.

**Gráfico 2. Resultados financieros de las compras estatales de granos entre 1938-1945 (en millones- m\$n)**



Fuente: Cramer (2002) en base a Schuck (1947)

Sobre esto último, específicamente en relación a la intervención del estado en el comercio externo, cabe mencionar que las *condiciones normales de producción* agrícola (en el libre juego de la oferta y la demanda), no alcanzaban para permitir la reproducción ampliada de los pequeños y medianos agricultores, pero tampoco favorecía la captación de renta por parte de los terratenientes. Por ello, el Estado aparecía por primera vez con la regulación y las juntas, justamente para cumplir esa necesidad, cosa que para el sector resultó incluso insuficiente, dado que ello no compensaba la diferencia existente en las tasas de cambio, donde la progresiva sobrevaluación y el margen de cambios afectaron notablemente la producción (Cramer; 2002).

En el contexto explicado, se produce en el período el avance del proceso de industrialización en el país (con antecedentes por el impulso de las inversiones de EE.UU en la década del '20, pero que terminaría de despegar por necesidad desde 1935), como consecuencia y respuesta de la crisis y de las condiciones externas. Ello ocurría sin planeamiento ni objetivos genuinos de

desarrollo<sup>36</sup>, y con gobiernos sostenidos con fraude electoral que añoraban restaurar la situación comercial anterior, apenas mejorara el contexto externo. Sólo la coyuntura desfavorable los llevaba a plantear alternativas. Esto cambiará con el peronismo, donde las bases industriales y estatales generadas, formarán parte de una estrategia de más largo plazo en relación al Estado y su vínculo con la actividad económica y los mercados externos.

Como señala Fodor (1975), las previsiones sobre la economía mundial apoyaban la profundización de las tendencias industrialistas, aún con la mejora en los términos del intercambio de los bienes primarios entre 1946 y 1948, que era considerada por todos como transitoria<sup>37</sup>, como lo refleja la reunión por el Acuerdo Internacional del Trigo de 1948, finalmente firmado en 1949<sup>38</sup>. Más aún teniendo en cuenta que la suba de precios, como se demuestra luego, no era plausible a ser apropiada por los países subdesarrollados aun cuando cambiasen la estrategia política, dada la primacía de EE.UU. en el control y el direccionamiento de los flujos de mercancía a nivel mundial, y la política de autoabastecimiento que iniciaría Europa.

## La cuestión geopolítica

Otro factor determinante que va a presionar durante toda la época sobre las relaciones de mercado, fue la cuestión de los vínculos geopolíticos. Por ello se entiende a las relaciones no mercantiles, de afinidad y de poder, sobre temas de estrategia y política mundial entre los países; que van a determinar los vínculos económicos y los circuitos de las mercancías y capitales. No cabe duda que esto va a impactar particularmente en la Argentina, que se posiciona de determinada forma en este panorama mundial, según las diferentes líneas y lecturas en la política interna.

Lo cierto es que más allá de todo, el boicot de Estados Unidos desde 1942 a 1947, agravado y extendido a 1949, tras la connivencia de intereses

---

<sup>36</sup> Que sólo aparecen y no prosperan en 1940 con el Plan Pinedo. En una iniciativa que, como será mencionado, planteaba alterar el eje de subordinación de Gran Bretaña hacia EE.UU.

<sup>37</sup> Que sólo vuelve a aparecer ante la Guerra de Corea (1950-53).

<sup>38</sup> Que firmaban el acuerdo conscientes de que "... existe una importante escasez de trigo, y que luego puede que haya una importante sobreproducción" (Fodor, 1975, en base al Acuerdo Internacional del Trigo, 1948).

entre Gran Bretaña y EE.UU contra Argentina (luego de que se dictase la inconvertibilidad de la libra en 1947), representaba un fuerte limitante para el desarrollo de la economía local. En el marco de este boicot, se toma en cuenta la exclusión Argentina (al igual que el resto de Latinoamérica) del Plan Marshall para la reconstrucción europea, que es otro hecho de relevancia en términos geopolíticos.

El gobierno Argentino había especulado con que participaría del mismo mostrando gestos en esa dirección, como el aumento de las compras a EE.UU., dando por supuesto que éstas se compensarían con los productos exportados. Principalmente, porque EE.UU. había admitido que requeriría el abastecimiento de otros países ya que sólo podría cubrir cerca del 60% de lo necesario. Sin embargo, EEUU sostuvo el boicot<sup>39</sup> por varios motivos, siendo uno de ellos la mencionada negativa local al acatamiento de los precios fijados por los países beligerantes agrupados en las conferencias internacionales, ya que Argentina hacía valer su producción por encima de lo pretendido por las potencias. Otros motivos de descontento serían también los aires de expropiación, los controles de cambio y la creación del IAPI, que actuaba sobre los precios de exportación y que negociaba con destinos alternativos de la producción, ante aquellos acuerdos foráneos muy desfavorables a nivel local, como lo eran las conferencias.

### **El doble estándar**

Pero mucho antes que ello, lo primero que iba a tensar las relaciones de Argentina con el país del norte desde la crisis de 1930, como mencionan Rapoport (1995) y Rapoport y Spiguel (2009), iba a ser la ambigua y contradictoria política exterior de Estados Unidos o el *doble estándar*, desde la asunción de Roosevelt en 1933.

Por un lado, se imponían medidas proteccionistas en la economía norteamericana y por el otro, se promulgaba la apertura de las economías en el

---

<sup>39</sup> Por ejemplo el *anti-argentinismo* de ciertos funcionarios Norteamericanos, que practicaban medidas discriminatorias recurrentemente hacia el país, o la mismísima recuperación agrícola europea tanto como las extraordinarias cosechas de Canadá, Australia y EE.UU.

frente externo. Estas tensiones se vieron plasmadas, como señalan los autores mencionados, sobre diversos temas de agenda entre Estados Unidos y Argentina en el marco de las Conferencias Panamericanas (Buenos Aires, 1936; Lima, 1938 y La Habana, 1940). Durante todo este período, el gobierno local, de carácter conservador, iba a preferir proteger los vínculos con el viejo continente.

Incluso hasta finales de la década del '40, Estados Unidos pregonaba para los distintos países el retorno al comercio sin restricciones, multilateral. Y sin embargo, a su vez, se implementaba el Plan Marshall (ERP) en 1947 dirigiendo precios, cantidades y procedencias para el abastecimiento de Europa, lo que fue profundizado con la Administración para la Cooperación Económica<sup>40</sup> (ECA) y los planes de ayuda al desarrollo; todos planes dirigidos con fines geo-políticos. Además, como señalan Rapoport y Spiguel (2009, pp9), *“...hacia principios de la década de 1950, Estados Unidos llevaba una gran proporción de sus relaciones económicas externas a través de convenios bilaterales con más de 70 gobiernos en materia de comercio, inversión privada, asistencia financiera, etc.”*<sup>41</sup>.

### **La neutralidad**

En segundo lugar, más allá de las visiones generales sobre el funcionamiento económico, la cuestión geopolítica se iba a exaltar con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, especialmente tras la incursión Norteamericana<sup>42</sup> y allí el eje pasaba a estar en el posicionamiento argentino frente a este conflicto. Aunque no hay evidencia, (dado el caso de Brasil)-como señala Rapoport (1995)-, de que un posicionamiento distinto hubiera mejorado radicalmente la inserción económica argentina, es innegable el impacto negativo de las medidas en contra de Argentina.

---

<sup>40</sup> Quién fuera el principal responsable del boicot hacia Argentina.

<sup>41</sup> Siguiendo a estos mismos autores, a ello se debe sumar que al mismo tiempo, los impulsos emanados en Bretton Woods (1944) se apagan, ya que la actividad del Fondo Monetario y del Banco Mundial cesó y que se vieron frustrados los intentos de crear la Organización Internacional de Comercio (ITO), donde en su lugar surge el GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles) *“...con alcances mucho más limitados”* (Rapoport y Spiguel; 2009, pp10).

<sup>42</sup> Decidida tras la invasión de Alemania a Francia y con la intromisión de Italia en el conflicto.

El comienzo de esta discrepancia, se produjo a mediados de 1940, cuando Estados Unidos cambió su posición de prudencia en referencia a la guerra e iniciaba el armado de la política externa en miras a expandir la estrategia de defensa del pentágono hacia el resto de los países, “...que incluían incluso la posibilidad de instalar bases en las Islas Malvinas” (Rapoport, 1995; pp 6). En este caso<sup>43</sup> fue la Argentina la que rechazó la propuesta, sentando las bases de la neutralidad, que sería el posicionamiento que primó al interior del país durante los gobiernos de Justo (1932-38), Ortiz (1938-40) y Castillo (1940-43). En esta posición, confluían intereses de sectores pro-eje y pro-aliados para mantener el statu quo, y la postura sería extendida y sostenida por la Revolución del '43, con el golpe de los oficiales del GOU, al menos hasta principios de 1945, cuando ya definido el conflicto, se terminó por declarar la guerra a los países del Eje<sup>44</sup>. Ello ocurrió tanto por conveniencia con el frente externo, como para avanzar sobre ciertos capitales extranjeros de aquellos países a nivel local.

### **El Boicot y las tensiones Anglo-Norteamericanas**

Sin embargo, sin dejar de tener en cuenta los factores mencionados, el momento disruptivo que provoca el conflicto con Estados Unidos, como menciona Rapoport (1995) y Escudé (1985) iba a ser la Conferencia de Río de Janeiro, en enero de 1942, cuando el país del norte propuso una ruptura de Latinoamérica con los países del Eje, en solidaridad por el bombardeo ocurrido en Pearl Harbor (Diciembre de 1941). Argentina logró imponer una tibia recomendación para esta propuesta, dejando libertad de acción para que ello ocurra o no, cosa que no ocurrió en el caso de Chile y Argentina.

Según Rapoport (1995), “*La política de los EE.UU. hacia la Argentina se caracterizaría desde ese momento por la utilización de distintos tipos de medidas diplomáticas (no reconocimiento de nuevos gobiernos, retiro de embajadores) y económicas (discriminaciones comerciales, bloqueo de fondos argentinos en EE.UU., etc.) para sancionar la conducta argentina*”.

---

<sup>43</sup> Siendo que en Abril había sido la Argentina quien se había acercado a EE.UU. para lograr convergencia en relación al conflicto y el asunto fue rechazado por aquel país.

<sup>44</sup> Decreto N° 6945/45, del 28 de marzo de 1945 en el Boletín Oficial.

Se pueden reconocer, entre otras medidas de boicot, bloqueo o discriminación: a) el embargo de fondos argentinos en Estados Unidos<sup>45</sup>, b) el bloqueo durante la guerra de la venta al país de bienes fundamentales para el desarrollo, donde EE.UU. resultaba una fuente exclusiva (tras la situación de Gran Bretaña y Francia)<sup>46</sup>, c) las presiones para impedir el aprovisionamiento de aquellos bienes de otros países de Latinoamérica, d) las presiones a Gran Bretaña para: i) limitar las exportaciones Argentinas, que sólo parcialmente tuvieron resultados, y ii) impedir la firma de acuerdos de largo plazo para el abastecimiento de carne y semillas de lino (Escudé;1985).

Estos puntos, junto a otros actos discriminatorios, desde febrero de 1942, se extendieron hasta 1949, aún cuando las relaciones se normalizan en junio de 1947.

Entre 1947 y 1949, el particular perjuicio estuvo dado por el fortalecimiento de Canadá y Australia para su participación del Plan Marshall, quienes eran competidores naturales de Argentina en la colocación de la producción en los mercados mundiales.

Como se verá en el siguiente apartado, a pesar de que los números del comercio bilateral demuestran, entre 1941 y 1945, un aumento en exportaciones y un saldo positivo, el hecho principal es la caída en las importaciones, que estaban bloqueadas, junto con la baja magnitud de las exportaciones a EE.UU., que en ningún caso resultaban muy significativas en términos relativos.

Esto iba a afectar la posición económica argentina, ya que como se verá en el capítulo siguiente, se dependía en gran parte de importaciones del país del norte.

Sin embargo, la posición del principal aliado de EE.UU, como lo fue Gran Bretaña, iba a diferir ostensiblemente. No sólo que los británicos planteaban dudas acerca de la afinidad del gobierno argentino con los alemanes, sino que estaban interesados en forma manifiesta en no dañar los vínculos diplomáticos

---

<sup>45</sup> Donde Gran Bretaña fuera presionada por EE.UU. para a unirse, y cuyo vehemente rechazo dejaría a la luz la interna entre ambos países sajones en relación a la posición Argentina en 1943.

<sup>46</sup> Como menciona Escudé (1985, pp9): “*Se rechazaron licencias para la exportación a la Argentina de máquinas de acero, piezas de repuesto y material rodante para ferrocarriles, productos químicos y equipos para petróleo, hierro, acero, carbón, aceite de quemar, ceniza y soda cáustica, hojalata, etc.*”.

y comerciales por varios motivos, como la presencia de cuantiosas inversiones inglesas en el país o las posibilidades de abastecimiento de las Islas Malvinas. Es que la neutralidad no se veía en lo comercial (Rapoport, 1995), dado que el vínculo con el Eje prácticamente se suprimió durante el período y el rol de abastecimiento del país para con Europa si tuvo, en cambio, mayor fluidez. Sumado a ello, en cuanto al posicionamiento de las potencias en el país, en última instancia, la disputa que establecían en el frente europeo no impedía a los británicos mirar el escenario posterior de la hegemonía geopolítica, donde tanto Alemania como Estados Unidos representaban una amenaza en la predominancia de sus estrechos y tradicionales vínculos con Argentina.

Lo cierto es que imperaban tendencias nacionalistas en las FF.AA<sup>47</sup> del país, que condicionaban los posicionamientos del gobierno conservador, y que iban a tomar el poder en 1943 con el Golpe de Estado y la Presidencia del Gral. E. Farrell. Aun siendo más tarde estos mismos gobiernos los que acercarían posiciones con EE.UU, donde imperaba una “línea blanda” hacia el país (Rapoport; 1995), impulsada por N. Rockefeller como Secretario de Asuntos Latinoamericanos. Ello llevó a romper relaciones con los países del Eje (en 1944) y luego declararles la guerra en 1945, una vez terminada la guerra.

Al fin y al cabo, la neutralidad durante la guerra, si es que tuvo costos altos para el posicionamiento geopolítico del país y las relaciones económicas a nivel mundial, estos se verían mayormente luego de finalizada la misma, en los años posteriores, cuando Argentina ya había declarado la guerra al Eje. El punto de inflexión iba a ser la muerte de Roosevelt en abril de 1945, ya que bajo la presidencia de Truman, volvería a imperar la “línea dura” de Corder Hull en relación a la política exterior. Esta línea, como menciona el autor, culminó con la llegada de Spruille Braden como Embajador al país, para posicionarse como una figura política de renombre, a la que se enfrentaría Juan Domingo Perón en la campaña de 1946.

Como se ha mencionado, a partir de este momento en el período bajo análisis, se enfrentaban dos líneas de interpretación en el gobierno norteamericano sobre la cuestión geopolítica, que iban a condicionar la política local y las relaciones económicas con el exterior. Una es la de Spruille Braden,

---

<sup>47</sup> Donde muchos de los militares simpatizaban con Alemania e Italia.

y cierta “línea dura” del gobierno de EE.UU. donde se seguía tomando en cuenta la supuesta afinidad con el Eje, con la mirada puesta en la política local y el nacionalismo como la principal disputa a dar. Para poner en claro esto, vale mencionar el “Libro Azul” preparado por el Departamento de Estado de EE.UU, para demostrar las relaciones del gobierno con los totalitarismos.

Otra, fue la interpretación del mismo Rockefeller o de otros agentes de aquella “línea blanda”, que iban a ver la cuestión de la URSS y la nueva configuración mundial a partir de la Conferencia de Yalta (1945) como la principal amenaza, luego de la guerra. En este caso, la amenaza del comunismo conjugaba los intereses Norteamericanos con los del gobierno de Perón, donde iba a imperar la “Tercera posición”, sin un alineamiento con una u otra posición en los comienzos de la Guerra Fría. Y esta última línea iba a ser la que prime en cuanto a la lectura política de los acontecimientos. George Messersmith iba a reemplazar a Braden en la embajada, luego de presentar posiciones encontradas con la visión de aquel sobre lo ocurrido en el país hasta 1947. Posteriormente, tras la renuncia de ambos, la cuestión económica pasará a posarse sobre la política por pedido explícito de George Marshall, el Secretario de Estado Norteamericano, con la mirada puesta en la capacidad productiva para abastecer a Europa, al mismo tiempo que se lanzaba el Plan Marshall.

### **Así paga el Diablo**

Y un tercer factor determinante y disruptivo en las relaciones, luego de las diferentes cosmovisiones sobre la apertura económica primero y la neutralidad ante la guerra, después; sería la exclusión de la Argentina del plan anteriormente mencionado para la reconstrucción europea, o bien la forma en que Estados Unidos y los países europeos reaccionan para abastecerse de materias primas, cuando se había alterado momentáneamente la tendencial situación de precios bajos en la coyuntura inmediata de posguerra.

A este respecto, el inicio de la guerra iba a presentar tanto problemas como supuestas oportunidades para la producción local. Por un lado, las exportaciones bajaban a causa del cierre de los mercados europeos, principalmente en las exportaciones agrícolas, que bajaron por ejemplo de 205

millones de pesos a 36 millones entre 1939 y 1942<sup>48</sup> para el comercio con Gran Bretaña. Siguiendo a Fodor y O'Connell (1972): *“... los precios de los cereales habían experimentado una caída por debajo de los peores precios durante la Depresión, y con el comienzo de la guerra los problemas argentinos se vieron agravados por una cosecha extraordinaria de maíz que se presentaba como invendible. Ante la situación crítica del transporte marítimo y la pérdida de los mercados continentales luego de la caída de Francia, la Argentina estaba dispuesta a ofrecer condiciones cada vez más ventajosas a Gran Bretaña para conservar su último mercado abierto.”* Lo que vuelve a mencionar Fodor (1975, pp190) cuando advierte que: *“...debido a la falta de mercados, las opciones eran dejar pudrir los cereales o usarlos como combustible. Se calcula que sólo en 1943 se quemaron \$ 1.700.000, incluyendo las ganancias que dejaron la linaza y el girasol... La exportación de maíz había descendido de un promedio anual de 6.1 millones de toneladas durante 1935-39 a un promedio de menos de 400mil toneladas en 1941-44.”*

Pero en cambio, la demanda de carne y de productos industriales presentaba una situación inversa. Su comercio se incrementaba de 342 millones de pesos en 1939 a 772 millones en 1944, donde se había eliminado incluso la amenaza del cierre de mercados de principios del '30.

La posición negociadora de Argentina entonces se modificó, dado que las importaciones del país europeo se encontraban disminuidas y eso llevó a que se acumulen saldos favorables del comercio, cuyo pago se aceptaría en libras que quedarían acumuladas en el *Bank of England* y el *Bank of Trade*. Las mismas iban a ser libradas contra futuras exportaciones británicas, la venta de ferrocarriles o con pagos de títulos públicos.

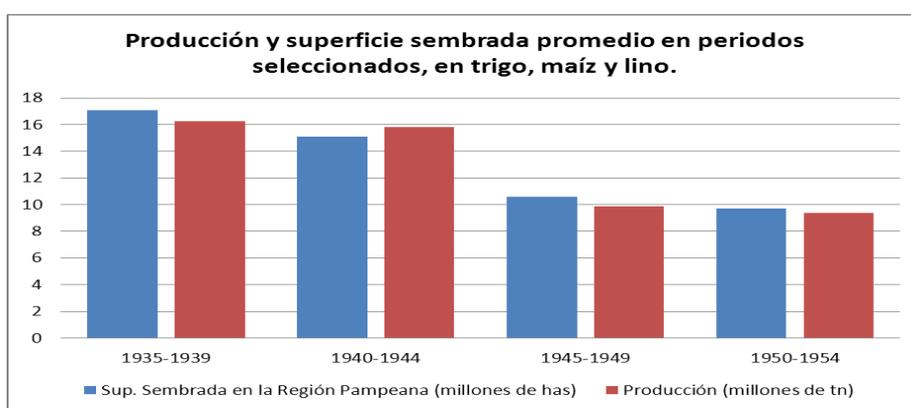
Lo cierto es que existían fuertes dificultades de liquidez para afrontar los pagos por las exportaciones y Argentina se conformaba con sostener los mercados en cuestión, más allá de acumular créditos por ello, sin cobrar intereses. Mientras tanto, internamente se llevaba a cabo un cambio en la participación de los diferentes sectores en la producción. Mientras que las exportaciones agrarias tradicionales atravesaban un momento de bajos precios y retracción en superficies y cantidades producidas, comenzó a ganar terreno

---

<sup>48</sup> Anuario del Comercio Exterior de la República Argentina.

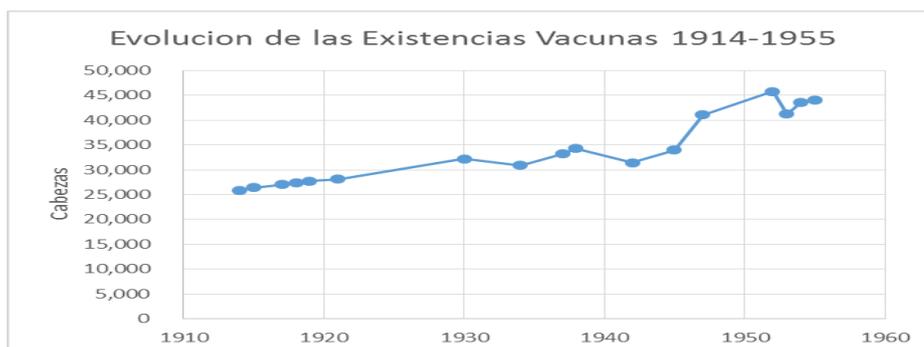
la actividad ganadera. Sobre ello, el mercado británico se sostuvo y asimismo se produjo un incremento del consumo interno, lo que llevo incluso a que los precios de la carne aumentaran provocando un fuerte malestar social, dado que era un producto de creciente trascendencia en la canasta básica familiar<sup>49</sup>. Al mismo tiempo esto era un fuerte incentivo a la actividad por encima de lo agrícola, que retraía sus hectáreas sembradas y su producción, mientras que la faena y las existencias ganaderas aumentaban, con fuerte impulso del aumento del consumo (Ver Gráficos 6-8):

**Gráfico 3. Producción y superficie sembrada promedio para el trigo, maíz y lino, por quinquenio (1935-1954)**



Fuente: Ferreres; 2010

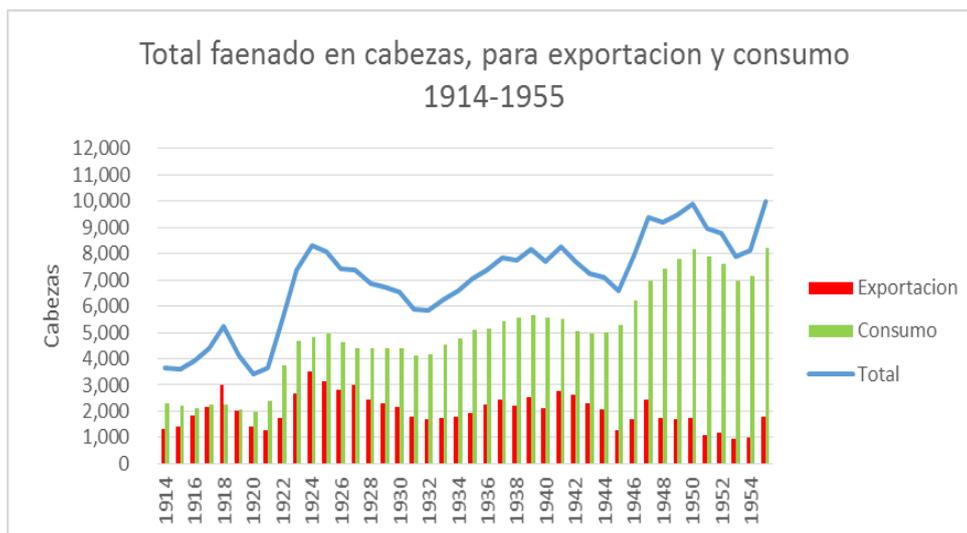
**Gráfico 4. Existencias ganaderas vacunas 1914-1955, en cabezas.**



Fuente: Ferreres; 2010

<sup>49</sup> A raíz de ello, en 1942, surge la necesidad de plantear algún modo de intervenir en los precios de la carne. Por eso en mayo de ese año, se presenta el proyecto de un impuesto móvil a la exportación, previendo aislar el precio local de las presiones alcistas del exterior. El anteproyecto, que no fue aprobado por afectar los intereses económicos hegemónicos, resulta un antecedente existente bajo el gobierno conservador, de la forma de intervenir sobre la exportación para mediar la trasmisión de la inflación internacional en el ámbito local.

**Gráfico 5. Faena de ganado vacuno, en cabezas, para exportación y consumo, entre 1914 y 1955.**



Fuente: Ferreres; 2010

Como se ha dicho anteriormente, dos señales fuertes se desprendían de esta situación. Por un lado, la situación desfavorable de las exportaciones agrícolas tradicionales, que no se modificó y que generaba incentivos, junto con las políticas agrarias locales, al viraje en los campos hacia la ganadería. Por el otro, la apertura de nuevos mercados para los bienes industriales, llevaba a la profundización del camino de la industrialización, donde la sustitución de importaciones (inicialmente por su disminución y la necesidad de comenzar a producir localmente), comenzó a romper la estricta dependencia en bienes de consumo foráneos. Esto se dio porque no existían alternativas al respecto (ante el cierre de mercados), pero sólo para aquel tipo de bienes en los que era posible avanzar, ya que en los bienes de capital e insumos esto no va a terminar ocurriendo de tal modo.

Al mismo tiempo, esta estrategia lleva a la economía argentina a mejorar el empleo de una porción de la fuerza de trabajo excedente, que había migrado a causa de las menores oportunidades en el campo.

Sin embargo, luego de terminada la guerra, y principalmente entre 1946 y 1948, se va a revertir la situación de bajos precios agrícolas, que comienzan a ser nuevamente demandados a nivel internacional a raíz de la grave situación que atravesaba Europa luego del desastre bélico, ya que a su vez había mermado aún más su capacidad de producción y exportación. Por ello, y como

se detalla en capítulos posteriores, Estados Unidos inició una política exterior destinada a promulgar el agrupamiento de los países para la compra de materias primas<sup>50</sup>, que se habían revalorizado; y con ello, impulsar el comercio multilateral, a través de diferentes Conferencias Internacionales<sup>51</sup> por cultivo, para bajar el precio y facilitar el aprovisionamiento de estos bienes.

En este lapso de tiempo, ya en el primer gobierno de Perón, los saldos favorables de Argentina le permitirán saldar la deuda externa y realizar la nacionalización de los ferrocarriles, entre otras medidas controversiales, gestadas en el Pacto Eady-Miranda<sup>52</sup> en setiembre de 1946, con parte de divisas “bloqueadas” en el *Bank of England*, que a partir de 1947, cuando se esperaba que pudieran disponerse libremente, ya irían a ser “inconvertibles” al dólar, demostrando la fragilidad que se explica en el capítulo siguiente, a raíz del triángulo comercial y financiero entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

Paralelamente, y en línea con las Conferencias Internacionales, Estados Unidos pasa a controlar un gran porcentaje del comercio mundial con el lanzamiento y financiamiento del Plan Marshall (Julio de 1947) para la reconstrucción europea (ERP), que sería un hecho trascendente en la situación económica local. El Plan, además de subsidios y donaciones, va a apoyar la transferencia de mercancías (para lo que se destinó un 80% de los fondos entre 1948 y 1952). Ello para los dieciséis países pertenecientes a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).

Argentina va a quedar afuera del programa (como todo Latinoamérica) aun cuando se poseían grandes esperanzas de participar, en miras a dinamizar la producción agraria, y solucionar los graves problemas de escasez de divisas.

Es que inicialmente Estados Unidos no alcanzaba a cubrir con su producción agraria el total requerido sino un poco más de la mitad del mismo,

---

<sup>50</sup> Con la Combined Food Board.

<sup>51</sup> Como por ejemplo, la primera y la segunda Conferencia Internacional del Trigo que tuvieron lugar respectivamente en Londres en 1947 y en Washington en 1948.

<sup>52</sup> Como señala Escude (1983) el mismo “...establecía que los saldos previos permanecerían bloqueados, excepto para la repatriación de deuda pública y de inversiones británicas (como los ferrocarriles). Pero el comercio y los pagos “futuros” habrían de ser libremente convertibles a dólares. De esta manera, la Argentina podría continuar su tradicional triangulación del comercio, comprando en los Estados Unidos con libras ganadas en Gran Bretaña. Además, el Reino Unido se comprometía a comprar el saldo exportable de carne de la República Argentina, y a cambio se hacía de una provisión para la formación de una empresa de propiedad conjunta para la explotación de los ferrocarriles”.

lo que abría la posibilidad a países como Argentina, Canadá y Australia a participar. Y hasta 1948, cuando se definieran las participaciones del Plan, Estados Unidos utilizó esta posibilidad de incluir o no al país como un factor de poder y negociación, en contraparte por ciertas políticas locales que irritaban fuertemente a la posición Estadounidense. Cualquier iniciativa en post de la autarquía económica y financiera, la industrialización y el nacionalismo en el manejo de recursos, como lo fue con la producción agraria, eran motivos de disgusto para el país del Norte.

En resumen, lo que afectaba particularmente a Estados Unidos, eran: i) el bilateralismo en las relaciones internacionales, ii) el nacionalismo, con la existencia y la intervención del IAPI, iii) las imposibilidades de las empresas de girar utilidades y dividendos, iv) la negativa de incorporarse al Banco Mundial y al FMI, y v) los altos precios exigidos por el país en los acuerdos con los países europeos.

A modo de ejemplo sobre ello, en 1946, mientras que los precios del trigo de las exportaciones de EE.UU. promediaron los m\$ 317 por tonelada e incluso se firmaban acuerdos con Canadá y Gran Bretaña por m\$ 191, Argentina logró obtener m\$ 450 por tonelada en los acuerdos con Brasil<sup>53</sup>, España<sup>54</sup>, Italia y Gran Bretaña. Y lo mismo ocurriría en 1947, donde España e Italia aceptarían precios de m\$ 600 (casi el doble de lo obtenido por las exportaciones de EE.UU), aunque esta vez serían rechazados por el gobiernos británico y el brasilero.

La posición del gobierno local, ya bajo el primer peronismo, iba a rechazar la iniciativa de Norteamérica para bajar los precios agrícolas con pactos multilaterales. Se expande entonces la política de los acuerdos bilaterales, lo que sumado a la creación del IAPI, que centraliza el comercio exterior, va a delinear posicionamiento argentino tan controversial en términos de política económica en la época.

Aun cuando la situación no estuvo exenta de negociaciones. Como mencionan Rapoport y Spiguel (2009), a cambio de la cesión en los precios requeridos por el trigo, el Ministro de Economía de Perón, Miguel Miranda, sólo reclamaba que los Estados Unidos permitieran a la Argentina obtener bienes

---

<sup>53</sup> Que pactaba 1.2 millones de toneladas anuales durante 5 años a partir de 1947

<sup>54</sup> Por la entrega de 400 mil toneladas de trigo en 1947 y 300 mil en 1948.

de capital e insumos en condiciones igualmente favorables. Ello sugería al menos participar del Plan Marshall, cosa que el mismo embajador estadounidense para ese entonces, James Bruce, veía razonable<sup>55</sup>. Pero Estados Unidos no lo aceptaría.

Como se verá en los capítulos subsiguientes, esto no fue más que defender los términos del intercambio y los mercados (con el IAPI y las operaciones bilaterales) aun cuando ello no hubiera reportado grandes beneficios, tanto por los problemas de cobrabilidad, como porque las monedas obtenidas no permitían importar lo requerido de EE.UU. Especialmente sobre ello, se debe tener en cuenta la inconvertibilidad de la libra y su devaluación en agosto de 1947. Porque Argentina financiaba en pesos la colocación de su producción, y pasaba entonces a ser acreedor de muchos países, algunos de los cuales luego devaluarían, relativizando los altos precios logrados con el IAPI.

El pormenorizado estudio de Sourrouille y Ramos (2012), para el caso del Trigo entre 1946-49, describe con claridad lo acontecido con los convenios, lo cual se puede visualizar en las Tablas 4 y 5, construidas a partir de la recopilación realizada por aquel trabajo.

En síntesis Sourrouille y Ramos señalan lo siguiente:

- La importancia del comercio mediante convenios: Las exportaciones de trigo bajo convenios bilaterales involucraron el 88% del total exportado, principalmente concentrado en España, Italia, Brasil, Gran Bretaña, Suiza e India (83%).
- El alto porcentaje de operaciones financiadas con créditos en pesos (el 42%), demostrando el esfuerzo local para sostener la exportación a los precios requeridos.
- La influencia del Plan Marshall y de los Acuerdos Internacionales, reduciendo considerablemente los mercados de exportación argentinos y poniendo límites a los precios.
- Las exportaciones en divisas de libre disponibilidad son “mínimas y ocasionales”, ya que no alcanzan el 10% del total.

---

<sup>55</sup> Rapoport y Spiguel, 2009, pp 18.

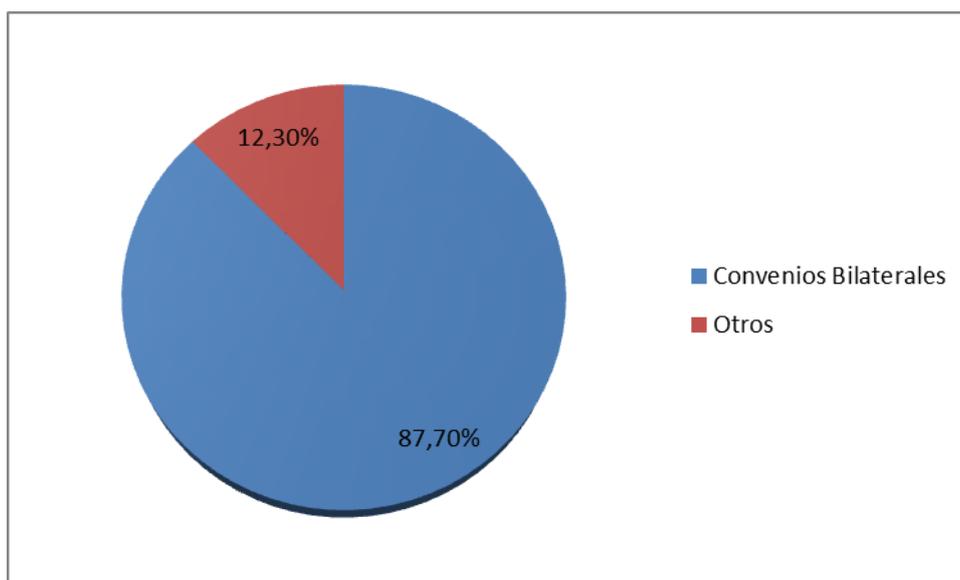
Tabla 5. Minuta de los principales convenios bilaterales entre 1946-49. Fuente: Sourrouille y Ramos (2012)

<b>Trigo</b>	<b>Modalidad del Acuerdo</b>	<b>Problemas</b>	<b>Interrupción</b>	<b>Utilidad</b>
<b>España</b>	Se suman créditos comerciales con empréstitos a 25 años, que recaen en el IAPI. Los créditos en pesos se convertían en pesetas depositadas en el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) a fin de cada periodo, con aplicación exclusiva a las operaciones comerciales y cuyo saldo no utilizado, al cabo de 10 años, debía cancelarse en pesos.	Devalúa de 10.950 pesetas por dólar a entre 14.235 y 17.520 en 1948. No sólo no se obtuvieron divisas de libre disponibilidad sino que los empréstitos, a lo largo de los 25 años de duración no alcanzaron a recuperar el 43% del valor original, mientras que los saldos de la cuenta en pesetas, terminó sufriendo una quita del orden del 75% en dólares.	Se deja de abastecer de Argentina cuando normaliza relaciones con EE.UU (1950).	Se fija un alto valor de referencia para la comercialización del trigo con otros destinos
<b>Italia</b>	Crédito comercial en pesos y empréstito a 25 años para compras en el país. Italia acumulo saldos favorables del comercio por m\$ 520 millones, mientras que el empréstito rondaba en m\$ 307 millones que fueron saldados con la imputación de ventas de trigo.	No se obtuvieron divisas de libre disponibilidad.	Octubre de 1949, con la devaluación de la libra y la entrada en vigencia del Acuerdo Internacional del Trigo. Se deja el sistema en pesos administrado por el BCRA por uno en dólares administrado por empresarios Italianos.	Se pagaron las importaciones de manufacturas Italianas con Trigo. Los precios logrados fueron buenos, pero no hay certeza de los términos del intercambio, ya que las manufacturas italianas no tenían una buena posición competitiva. Italia es la principal abastecedora de productos en 1949 y va a continuar con una fuerte posición en este sentido.
<b>Brasil</b>	En 1946, acuerdo por 5 años, para abastecer a Brasil en 1.2 millones de toneladas. Al " <i>precio mínimo por el cual se haya vendido el cereal a terceros países durante el mes inmediato anterior</i> ". No se cumple tal acuerdo, con idas y vueltas en las relaciones bilaterales. En 1947 las operaciones pasan de monedas recíprocas a Cruzeiros	No se obtuvieron divisas de libre disponibilidad. En 1947 no se acepta el precio de m\$ 600 por tn. En 1948, se acuerdan 500 mil tn a m\$ 600, de los cuales sólo se cumple menos que el 60%. Cuando bajan los precios a m\$ 433 y m\$ 270 en 1949, se reanudan embarques por 900 mil toneladas	Brasil denuncia en 1947 el incumplimiento del convenio de 1940 (por los altos precios), desbloqueando saldos favorables anteriores, que los utiliza para importar Trigo de EE.UU. Luego ingresa en el Acuerdo Internacional del Trigo en 1949 con una cuota de 360 mil toneladas	Se obtienen principalmente en contrapartida cubiertas para automotores y otros bienes como frutas, maderas y tejidos de algodón.
<b>Gran Bretaña</b>	En 1946, acuerdo Eady-Miranda, para sostener la libra como moneda de pago, pero garantizar su libre disponibilidad y convertibilidad a partir de las nuevas exportaciones. Los saldos acumulados durante la guerra, inconvertibles, fueron utilizados para repatriar los ferrocarriles.	Inconvertibilidad de la Libra en setiembre de 1947. Se cobran sólo un cuarto de las exportaciones de ese año en divisas convertibles.	Quejas por los altos precios pedidos por el trigo, interrumpiendo compras entre 1948 y 1953. Entra al Acuerdo Internacional del Trigo con una cuota de 4.8 millones de toneladas.	Se obtuvieron precios altos y con dólares de libre disponibilidad hasta setiembre de 1947 que se usaron para realizar importaciones.
<b>India</b>	Se intercambia el trigo por arpillera, quedando los saldos en una cuenta bilateral en el Banco de Inglaterra	No se obtienen divisas de libre disponibilidad	Entra al Acuerdo Internacional del trigo por un millón de toneladas, continuando las compras luego pero pagando sólo precios compatibles al mismo.	Se intercambia trigo por arpillera para bolsas.
<b>Suiza</b>	Se firma un acuerdo bilateral, para el intercambio de cereales por maquinarias y otros bienes requeridos por Argentina. Se rescata un empréstito anterior.	No se logran firmar acuerdos por divisas libres	Se incorpora al Acuerdo Internacional del Trigo en 1949 con 175 mil toneladas	Se logra pagar el empréstito con francos obtenidos en los convenios con el IAPI

Tabla 6. Exportaciones de Trigo entre 1946-49. Fuente: Sourrouille y Ramos (2012) en base a la DNEyC.

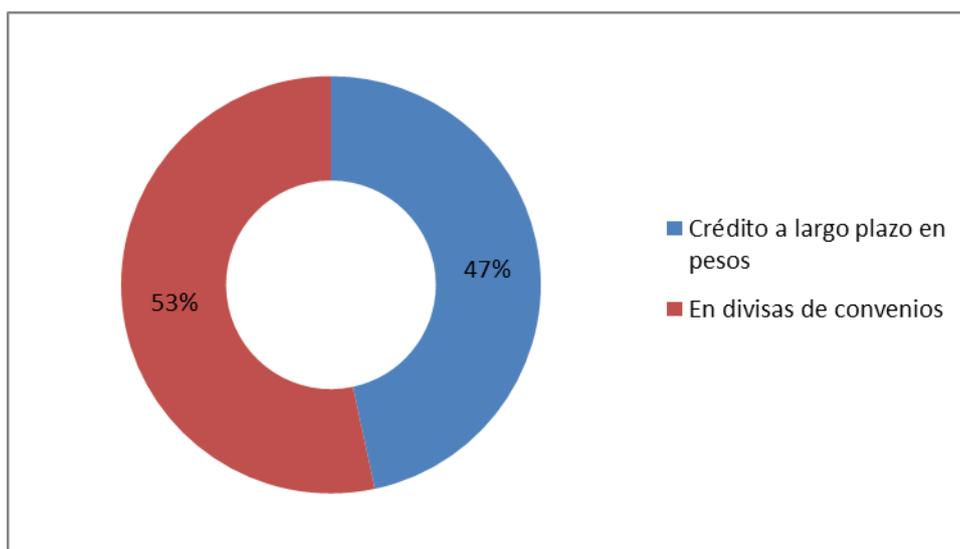
Trigo	Valores (millones m\$n)			Volumen (miles de toneladas)			Valor unitario (m\$n/ toneladas)			Valores		Volumen	
	1947	1948	1949	1947	1948	1949	1947	1948	1949	m\$n	%	Vol.	%
<b>A) Convenios Bilaterales</b>	1039.1	1376.9	839.1	2284.1	2173.9	1847.1	454.9	633.4	454.3	3255.1	100.0%	6305.1	100.0%
<b>i. En pesos, crédito a largo plazo</b>	835.2	1242.2	785.7	1852.2	1961	1714.6	450.9	633.5	458.3	2863.1	88.0%	5527.8	87.7%
España	344	636.9	370.2	755.2	1007	816	455.5	632.5	453.7	1351.1	41.5%	2578.2	40.9%
Italia	174.1	244.2	142.6	382.6	385.8	316.1	454.9	632.9	451.1	560.9	17.2%	1084.5	17.2%
<b>ii. En divisas de convenios</b>	491.2	605.3	415.6	1096.9	954	898.6	447.8	634.5	462.4	1512.1	46.5%	2949.5	46.8%
Brasil	179.5	192.8	323.7	410.9	303.8	747.2	436.9	634.5	433.2	696	21.4%	1461.9	23.2%
Gran Bretaña	211.9	24	7.6	462.6	37.7	11.9	458	636.3	637.4	243.5	7.5%	512.2	8.1%
Irlanda	20.2	47.8	0	49.7	75	0	406.8	637.7	0	68	2.1%	124.7	2.0%
India	25.5	156.4	80.6	54.6	245.7	126.3	467.1	636.8	637.7	262.5	8.1%	426.6	6.8%
Suiza	28.1	125.2	0	64	198.2	0	438.8	631.7	0	153.3	4.7%	262.2	4.2%
Bélgica	9.9	49.6	0.4	20	78.7	2.2	496.4	629.7	167.5	59.9	1.8%	100.9	1.6%
Francia	4.1	0	3.4	10.2	0	11	404.1	0	305.1	7.5	0.2%	21.2	0.3%
Holanda	11.9	0	0	25	0	0	476.7	0	0	11.9	0.4%	25	0.4%
Checoslovaquia	0	9.5	0	0	15	0	0	636.4	0	9.5	0.3%	15	0.2%
<b>B) Otros</b>	203.4	134.7	53	430.7	212.9	131.7	472.1	632.5	402.6	391.1	12.0%	775.3	12.3%
<b>i. Por fuera de Latinoamérica, en divisas libres</b>	55.2	31.4	15.4	101.9	50	57.9	541.7	628	265.3	102	3.1%	209.8	3.3%
Portugal	27.1	29.8	4.5	49.6	47.4	16.8	545.7	627.6	269.1	61.4	1.9%	113.8	1.8%
Suecia	28.1	1.6	0	52.3	2.5	0	537.9	636.4		29.7	0.9%	54.8	0.9%
Alemania Federal	0	0	2.5	0	0	9.5	0	0	258.1	2.5	0.1%	9.5	0.2%
Japón	0	0	8.4	0	0	31.6	0	0	265.5	8.4	0.3%	31.6	0.5%
<b>ii. Latinoamérica, excluido Brasil</b>	148.2	103.3	37.6	328.9	162.9	73.8	450.5	633.8	510.3	289.1	8.9%	565.6	9.0%
Bolivia	8.9	16	2.2	20.5	25.3	4.6	435.5	632.9	467.9	27.1	0.8%	50.4	0.8%
Chile	45.2	0	0	100.6	0	0	449.5			45.2	1.4%	100.6	1.6%
Colombia	0	9.6	0	0	15	0		636.3		9.6	0.3%	15	0.2%
Paraguay	11.2	16.4	20.5	24.7	25.9	40.5	453.5	635.2	506.8	48.1	1.5%	91.1	1.4%
Perú	41	61.2	14.9	89.8	96.6	28.5	456.5	633.3	522.4	117.1	3.6%	214.9	3.4%
Uruguay	41.9	0.1	0	93.4	0.1	0.1	448.5	639.7	453.5	42	1.3%	93.6	1.5%
<b>Subtotal países latinoamericanos**</b>	327.7	296.1	361.3	739.8	466.7	821				985.1	30.3%	2027.5	<b>32.2%</b>
<b>Subtotal países del ERP</b>	511.3	670.7	245.9	1105.9	1060.6	551.4	462.3	632.3	446	1427.9	43.9%	2717.9	<b>43.1%</b>
<b>Subtotal divisas de libre disponibilidad</b>	267.1	31.4	15.4	564.5	50	57.9	473.1	628	265.3	313.9	9.6%	672.4	<b>10.7%</b>

**Gráfico 6. Comercio de trigo en 1947-1949**



Fuente: Sourrouille y Ramos (2012) en base a la DNEyC.

**Gráfico 7. Forma de pago del trigo en los Convenios Bilaterales (1947-49)**



Fuente: Sourrouille y Ramos (2012) en base a la DNEyC.

Como se puede ver en el Gráfico 9, los convenios no involucraban divisas convertibles ni tampoco eran cobrados al momento que ocurrían los desembarcos.

Esta cuestión cuanto menos relativiza la mejora en los términos del intercambio que se suele plantear en el periodo. Si bien es claro que los precios logrados eran superlativos, al comparar los m\$100 por tonelada en 1940 con los m\$600 en promedio en 1948, ello se contrapone con: i. La

restricción de los mercados dada la imposibilidad de acceder a las importaciones necesarias para continuar con el proceso de industrialización, ya sea por la negativa de EE.UU. como por la escasez de dólares, y ii. La baja capacidad de cobro de lo exportado. Al revisar estos condicionantes, la posición argentina era peor incluso que en periodos de menores precios internacionales (Fodor; 1975).

Los altos precios y la escasez de materias primas eran percibidas como un fenómeno coyuntural, al que iban a reaccionar rápidamente tanto los Estados Unidos, como Canadá y Australia aumentando fuertemente su producción agrícola (con cosechas récord<sup>56</sup>), y asimismo Europa, recuperándose en igual sentido. En tanto, la prioridad fue otorgada a Canadá y Australia, dentro de los países productores y exportadores.

Y los términos del intercambio, que son el punto de partida de toda argumentación sobre las oportunidades perdidas por la argentina en el período<sup>57</sup>, pierden de vista el relegamiento tanto de nuestro país como del resto de Latinoamérica.

Fodor (1975), evoca el “sentido común” antes que el dogmatismo para aludir a la razonabilidad de defender los precios de lo exportado por un lado, y de poner el foco de política interna en la distribución intersectorial de renta hacia la industria y no emprender un camino de incentivo o subvención a la producción primaria, por el otro, que difícilmente hubiera podido ser vendida, dado que los precios luego del año 1948 caerían.

En relación al comercio internacional en esta etapa, como menciona Fodor (1975, pp156), “...no existía tal mercado mundial”. La inconvertibilidad de Agosto de 1947 daba cuenta que las condiciones para el retorno al sistema multilateral de pagos y el restablecimiento de las reglas liberales del mercado mundial no estaban dadas, sino que “...sólo existían acuerdos bilaterales entre países y unos pocos internacionales” (Ídem, pp157). Teniendo en cuenta esto, lo que determinaba los vínculos del comercio exterior eran el poder de negociación y las estrategias de desarrollo de los países.

---

<sup>56</sup> EE.UU expande sus exportaciones a más de 25 millones de toneladas.

<sup>57</sup> "Perón tuvo la suerte de asumir la presidencia con los términos del intercambio más altos de todo el siglo" (Gerchunoff y Llach; 1998, pág. 188)

Como se puede ver con las conferencias y con el Plan Marshall, en el periodo bajo estudio, las *condiciones normales* de organización de la actividad, al menos en relación al comercio exterior, estarán determinadas por los posicionamientos, afinidades y acuerdos geopolíticos, antes que por motivos de mercado. En ello se deben tener en cuenta los requerimientos del comercio exterior argentino (principalmente productos norteamericanos para continuar con la industrialización), y la intervención norteamericana en los mercados mundiales (que será la nueva potencia exportadora<sup>58</sup>), principalmente con el plan de reconstrucción europea, donde se privilegiaron a otros países competidores de la Argentina (como Canadá y Australia).

Los precios y cantidades en estos tiempos no devienen del juego de oferta y demanda del mercado, sino a los acuerdos y negociaciones puntuales, en el marco de excesos de demanda ante situaciones de conflicto bélico, como la segunda guerra o la Guerra de Corea (1950-53), donde las cantidades responderían a estos estímulos, volviendo rápidamente en los precios a la situación anterior.

Sumado a lo antedicho, la capacidad de cobrar efectivamente lo acordado estaba disminuida, dada las condiciones de los países europeos, donde a pesar de la inconvertibilidad, Argentina habría optado por vender las mercancías a crédito en pesos a cambio de precios favorables<sup>59</sup> y sostener los mercados, antes que acumular stocks que luego no se podrían vender. Esto lo expresa claramente Fodor (1975, p182) sobre las alternativas con las que contaba el país: *"...podía dejar que su producción agrícola se pudiese u otorgar crédito a las empobrecidas naciones europeas... Para Argentina era muy fácil vender pero era difícil obtener algo a cambio"*.

A esto se agrega que el crédito validaría precios altos para los bienes agrícolas, pero demostraría imposibilidades o disminuciones en el cobro y en la utilización de lo obtenido para lo que requería el desarrollo del país<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Como señalan Sourrouille y Ramos (2012), mientras que EE.UU promediaba exportaciones de trigo por 2.5 millones de toneladas desde 1930, pasan a cuadruplicarse en promedio anual entre 1945-47 para fomentar ayudas y donaciones (antes del Plan Marshall) y luego alcanzan los 27 millones de toneladas entre 1947 y 1949, luego bajará para 1949-1951 a 18 millones.

<sup>59</sup> Entre otros, en el periodo se registran créditos por 1.750 millones a España, 600 millones a Francia, 350 millones a Italia, 125 millones a Holanda y 61 millones a Finlandia.

<sup>60</sup> Esto se puede ver claramente en el trabajo de Sourrouille y Ramos (2012) donde se analiza el devenir de varios de estos acuerdos.

Mientras que la guerra dinamizó la economía de EE.UU. y significó la definitiva salida de la crisis, para Argentina presentaba problemas y escasas oportunidades. Los primeros eran de difícil solución y lo segundo de imposible apropiación, al tener en cuenta la cuestión geopolítica y su impacto en los vínculos comerciales. Esto va a condicionar la política de desarrollo industrial y autónomo de Argentina, llevando a una crisis (1949-1952) que sería anticipada con la renuncia de Miranda en enero 1949, anticipando el viraje en la política económica local.

De allí en más las condiciones no parecían favorables para la producción agrícola del país ni para el libre comercio de los mercados agrícolas, en el marco de un nuevo mercado agroalimentario mundial, con nuevas reglas, y una potencia mundial emergente como lo es Estados Unidos en la exportación de productos agrícolas. Al tiempo, esta situación iba a encontrar a los competidores de Argentina fortalecidos por la preferencia Norteamericana, y al histórico mercado receptor del país como lo fue Europa, en una política en miras a autoabastecerse, protegiendo su sector agropecuario.

Ello explicará en parte las dificultades y limitantes del desarrollo económico del país, donde baja la capacidad competitiva de los productos exportables agrícolas para empujar el desarrollo y la acumulación de capital, que recaerá de ahora en más en la industria y en la producción agrícola para el mercado interno, trayendo recurrentemente los problemas de restricción externa y balanza de pagos.

### **Capítulo 3. Europa no podía pagar, Estados Unidos no quería comprar (ni vender). El triángulo comercial y financiero y la restricción de divisas.**

Para terminar de poner en contexto al período en estudio, luego de describir la particularidad de los mercados, se toma en cuenta la estructura de las relaciones comerciales y financieras del país, donde se profundiza el triángulo comercial y financiero con Estados Unidos y Gran Bretaña (que comienza a principios de siglo con la *guerra de las carnes* o el transporte y las comunicaciones). Esto permite comprender el origen y el contexto de la restricción de divisas, el talón de Aquiles en la economía peronista.

Esta cuestión constituye el eje de una batalla librada con diferentes herramientas por el primer gobierno de Perón, lo que daba lugar al viraje en la política interna y el cambio en las relaciones internacionales (principalmente en la posición con Estados Unidos). Luego de repasar las complejas relaciones con EE.UU y Gran Bretaña, se pasa a analizar el modelo económico peronista y sus pilares fundamentales, con el IAPI como uno de ellos, en la siguiente sección.

#### **La acentuación del triángulo comercial y financiero con Estados Unidos y Gran Bretaña.**

Gran Bretaña fue el socio comercial histórico y predominante para el país hasta mediados de siglo. De la mano de este vínculo es que Argentina se había insertado en forma relativamente temprana (desde los albores de la formación del Estado Nación a mediados del siglo XIX) en la división internacional del trabajo, a través del circuito comercial complementario basado en la exportación de productos primarios por parte de Argentina y la venta de manufacturas y bienes de capital por parte del país europeo. Por ejemplo, siguiendo a Rapoport (2008), se destaca que en 1929 Gran Bretaña compraba el 99% de la carne congelada argentina (siendo el 76% del total de exportaciones de carne, abasteciendo el 40% de la demanda total de aquel país), el 34% del total de las exportaciones de trigo (cubriendo el 24% de la

demanda total británica) y el 10% de las de maíz (alcanzando en este caso el 75%).

Así los barcos iban y venían cargados, donde los británicos incluso controlaron la flota mercante hasta 1941 (cuando se crea la local), lo que tenía directa implicancia en la definición de circuitos comerciales y los mercados de destino.

Asimismo, en términos del flujo de capitales, las inversiones y los préstamos también presentaban un asiento histórico, siendo que la clase gobernante local poseía fluidos vínculos y afinidades con la llamada Majestad Británica<sup>61</sup>, teñidos en parte por los intereses particulares y comerciales de aquella clase social en el poder. Argentina era un destino también predominante de las inversiones británicas, donde el caso de los ferrocarriles fue paradigmático ya que permitía al país europeo controlar un segmento nodal en la cadena de los bienes exportables, que requería, a su vez, crecientes importaciones de combustibles y materiales ferroviarios de aquel país<sup>62</sup>.

En tanto, Estados Unidos presentó una incursión un poco más tardía en la economía argentina, aunque también con la mirada puesta en los mercados de carnes, la energía, el transporte y las comunicaciones, donde competía con Gran Bretaña. El hecho de que no existiera un comercio fluido bilateral, sino que mayormente se requiriesen importaciones de magnitud por parte de argentina, dificultaba los traslados y los circuitos navieros. El flete era más costoso y se dependía del paso de los buques por Brasil para el arribo de los productos. Ello ponía en mejores condiciones relativas al comercio con Gran Bretaña.

Por su parte, el ingreso de capitales, en las inversiones y los préstamos, junto con la balanza de pagos favorable a la Argentina con el país europeo, permitía en general cubrir el déficit con Norteamérica, siempre en un contexto de normalidad en el sistema multilateral de pagos.

---

<sup>61</sup> Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y su Majestad Británica; 1825.

<sup>62</sup> Siguiendo a Rapoport (2003), las importaciones de combustibles y materiales ferroviarios fueron un 25% del total en la década 1920-30.

Durante la primera guerra mundial (1914-1918), el debilitamiento relativo de Gran Bretaña<sup>63</sup>, se reflejaba localmente en la pérdida de mercados, que comenzaron a ser disputados por Francia, Italia, Alemania o Estados Unidos. Aunque el quiebre se produjo cuando este último toma protagonismo en el abastecimiento de productos críticos y en industrias clave como las comunicaciones, las carnes y el petróleo (donde indirectamente competía por el transporte, imponiendo automotores en contraposición al carbón británico y los ferrocarriles).

En la disputa de los mercados, las pujas se materializaban en guerras de precios por los mercados (caso carnes) o en diferencias de estrategia en las inversiones (caso petróleo). A pesar de que Gran Bretaña intenta recuperar su lugar luego de la primera guerra, en frente va a existir un competidor que había cambiado su posición geopolítica (pasando de deudor a acreedor a nivel mundial) y que predominaba en sus capacidades productivas y financieras.

Así se conformaba el triángulo comercial con Estados Unidos y Gran Bretaña, donde la economía local se abastecía de bienes de capital y manufacturas predominantemente norteamericanas, al tiempo que vendía las materias primas principalmente a Gran Bretaña. El circuito generaba déficit en términos comerciales con un país y superávit con el otro, que será una constante a lo largo de la época. El triángulo refleja la dependencia y los condicionamientos hacia una y otra economía, que se acentuarán con la crisis de 1930.

A su vez, la relación triangular presenta una dimensión financiera, dado que ingresaban inversiones extranjeras directas y préstamos, primero por parte de Gran Bretaña (incluso desde principios del siglo XIX), y luego principalmente de Estados Unidos, lo que traía en contrapartida la remisión de utilidades y dividendos y los pagos de servicio de deuda, que serán otro factor determinante de la dependencia de la economía local durante largos periodos de la historia (hasta nuestros días), y que en este período permitían a Gran Bretaña afrontar los compromisos contraídos en el comercio, sin que Argentina pudiera capitalizar sus excedentes comerciales.

---

<sup>63</sup> Que había comenzado a perder peso a nivel mundial, incluso desde la Gran Depresión (prolongada entre 1873-1896)

En el plano financiero, las inversiones de aquellos países confluían en ciertos mercados, como en carnes y petróleo<sup>64</sup>, donde en estos casos el gobierno nunca avanzó en estatizaciones ni grandes modificaciones de la estructura del comercio.

Si bien Gran Bretaña tenía el monopolio en la provisión de petróleo, cuyo flujo sólo bajo en los períodos de guerra, EE.UU. estaba interesado en aquel mercado, y de hecho iba a ingresar a fines del gobierno peronista con el acuerdo del gobierno con la empresa Standard Oil (1954).

Sobre carnes, el país europeo tenía una fuerte preferencia por el producto argentino, con una importante demanda que necesitaba ser satisfecha y sería el eje de todos los acuerdos comerciales, mismo si EE.UU. también tenía presencia e interés en mejorar su participación, puntualmente en el rubro de carne enfriada.

La clase terrateniente local ligada a la ganadería, que influía en los sectores gobernantes, prefería la relación económica con el país europeo, por el vínculo tradicional y por la capacidad de Gran Bretaña de absorber la producción agrícola y ganadera del país. Ya desde mediados de la década del '20, se pueden divisar tensiones políticas con Estados Unidos a raíz de esta preferencia. Lo que impidió el posicionamiento de productos locales en esos mercados<sup>65</sup>.

En 1933, luego de la crisis mundial, esto se iba a ver en profundidad con la firma del Pacto Roca-Runciman<sup>66</sup>, con sus benevolentes términos y condiciones para los europeos, simplemente con el propósito de sostener el comercio de carnes, tras la exclusión de la Argentina de los Acuerdos de Otawa en 1932 (entre el país británico, Canadá y Australia), y para perjudicar, como señala Rapoport (1995), al comercio con Estados Unidos.

El problema apareció cuando el posicionamiento británico empeora y Estados Unidos pasa inequívocamente a tener más protagonismo.

En el plano comercial, mientras Gran Bretaña seguiría predominando en aprovisionamiento de textiles y demanda de carnes, entre otros productos;

---

<sup>64</sup> Aunque también en transporte y electricidad.

<sup>65</sup> Como Señala Rapoport (1995), esto comenzó cuando EE.UU. impuso en 1926 barreras sanitarias para impedir la comercialización de carne argentina por la aftosa.

<sup>66</sup> Y luego en 1936, con la firma del Pacto Malbran-Eden.

EE.UU. se posiciona entre 1913 y 1927 como el principal abastecedor de materias primas y manufacturas de hierro, pasando a concentrar del 17.5% del total de estas importaciones al 35.4%. Mientras tanto, la posición británica cae del 35.9% al 20.1% en ese lapso. Lo mismo ocurre en metales y maquinarias industriales (donde EE.UU. pasa del 17% al 52.7% entre 1913 y 1929) y en productos químicos (donde pasa del 18.5% al 28.4%).

Tanto por su estructura económica, como por el fomento que dio a su capacidad productiva, EE.UU no demandaba productos primarios locales (constituyéndose en competidor en aquel rubro con la producción local<sup>67</sup>); pero si ofrecía bienes de capital e insumos que eran necesarios para el funcionamiento económico del país, lo que generaba que los requerimientos hacia Estados Unidos superaran lo que Argentina ofrecía en compensación en términos comerciales, cosa que no ocurría con Gran Bretaña.

Ejemplo de ello se puede ver en el Gráfico 10, donde se refleja la situación comercial del triángulo entre la primera guerra y 1940. Mientras que EE.UU recibía solamente entre un 6% y un 12% del total de lo exportado por el país, con un claro descenso progresivo desde los años de la Primera Guerra<sup>68</sup>, por su parte, el destino británico de las exportaciones sostenía altos niveles, cercanos al 40% del total durante todo el periodo, aun cuando ambos se comportan en forma cíclica, al verse afectados por los shocks como la Primera Guerra o la Crisis de 1930.

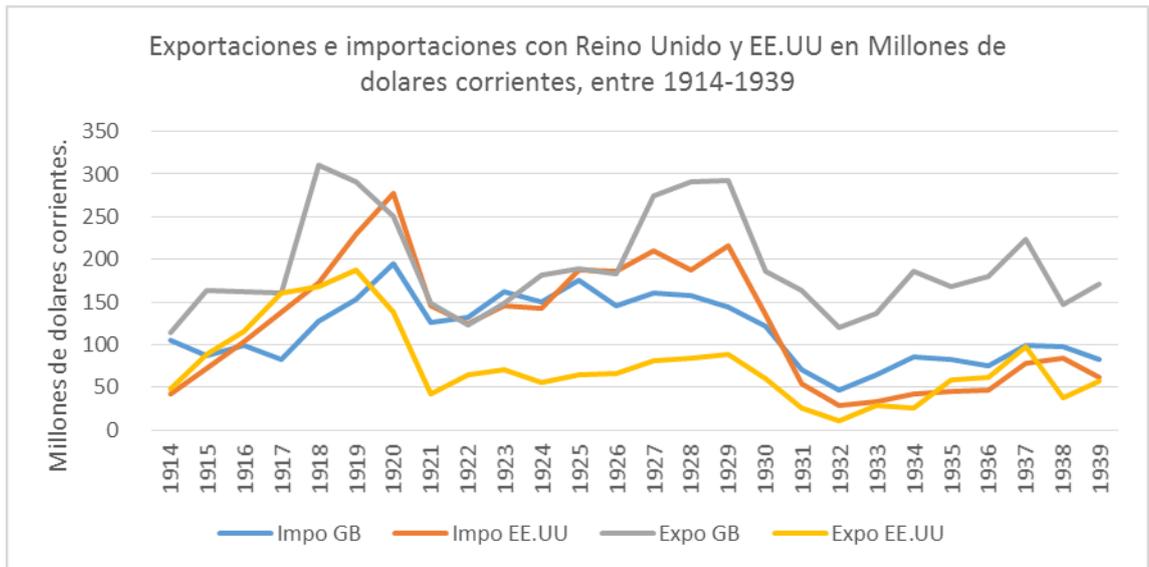
En relación a las importaciones, desde 1916, EE.UU supera al país británico en el valor de las importaciones, hecho que va a sostenerse durante la década del `20, lo que iba a generar el recurrente déficit comercial, ya que el monto exportado a aquel país no era suficiente para cubrir las compras. En cambio, desde 1930, el descenso de las importaciones de EE.UU es abrupto, siendo el Reino Unido quien pasa al frente como país de origen de las importaciones, y aquí se comienza a tener saldo favorable con EE.UU, explicado por esta abrupta caída en las importaciones.

---

<sup>67</sup> Ya en 1937 era el principal productor de maíz con más de 38 millones de toneladas y el segundo principal productor de trigo del mundo, con 17 millones de toneladas, sólo detrás de la Unión Soviética (30 millones).

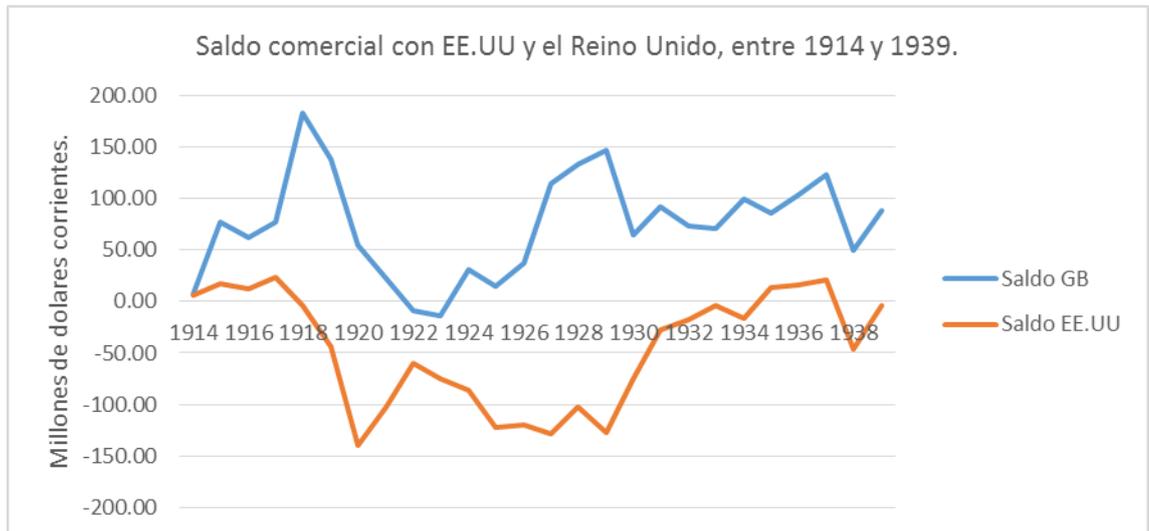
<sup>68</sup> En 1917 se alcanzó a exportar el 30% de lo producido a aquel país

**Gráfico 8. El triángulo comercial con EE.UU y Gran Bretaña entre 1914 y 1939.**



Fuente: Ferreres (2010)

**Gráfico 9. Saldo comercial con EE.UU y el Reino Unido, entre 1914 y 1939, en millones de dólares corrientes.**

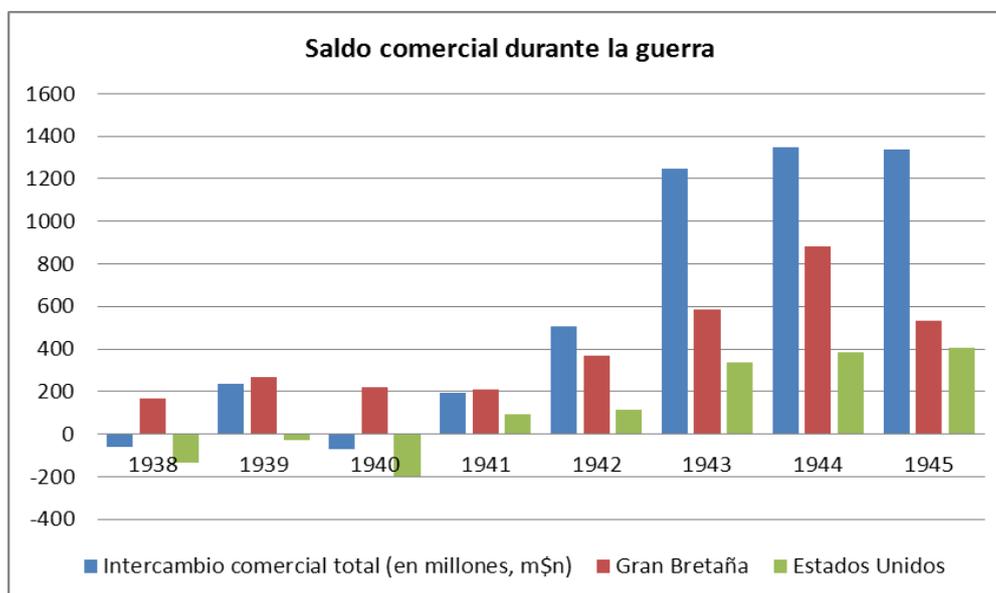


Fuente: Ferreres; 2010

Años después, como se puede ver en el Gráfico 12, ya durante la guerra, la situación del triángulo reflejaría un particular momento de acentuación por el lado británico, con importantes superávits comerciales que alcanzan un pico superior a los m\$ 800 millones en 1944, y al mismo tiempo, una retracción en relación a EE.UU, donde incluso se acentúan los superávits

comerciales entre 1941 y 1945 debido exclusivamente al boicot y las diversas imposibilidades del país para importar aquellos productos.

**Gráfico 10. El triángulo comercial entre 1939-1945.**

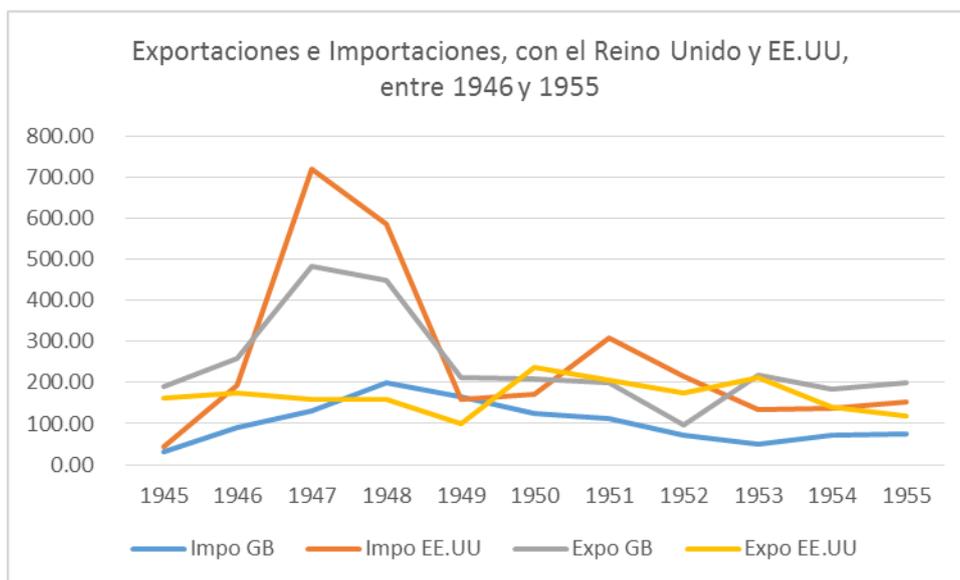


Fuente: Rapoport (2008)

En los años siguientes, al calor del proceso de industrialización, y en un contexto de debilidad europea por la posguerra, se produjo un incremento abrupto de las importaciones de aquel país, que pasaron de 41.4 millones de dólares en 1945 al promedio de 600 millones de dólares anualmente en 1947 y 1948 (Rapoport; 2008). Aquí se generaba déficit bilateral de más de 400 millones de dólares, que resultó disruptivo en la estrategia económica y política del peronismo.

Se agotaban las reservas de oro y la imposibilidad de acceder a las divisas (aun cuando los saldos con áreas por fuera del dólar aumentaran), generaba un cuello de botella, que junto a las presiones inflacionarias, iban a explicar el cambio de timón con el Plan de Estabilización de 1952, en un ajuste económico “moderado” en comparación a los que existirían luego en la historia local, pero que igualmente dio un salto cambiario, acompañado de medidas de control del gasto los precios y los salarios.

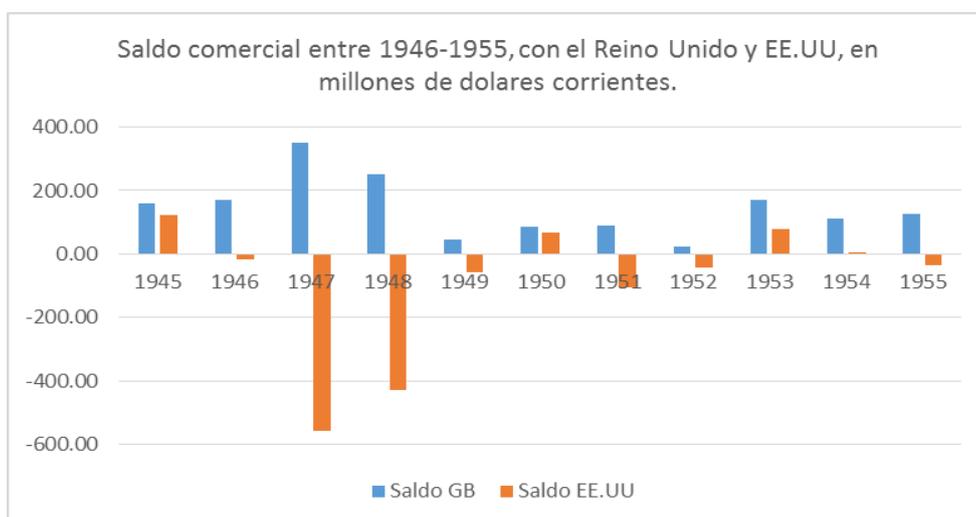
**Gráfico 11. El triángulo comercial entre 1946-1955 en millones de dólares corrientes (a).**



Fuente: Ferreres, 2010

En 1945, el superávit con Estados Unidos, respondió tanto a la negativa de aquel país a comercializar a Argentina determinados productos, como al sostenimiento de ciertas exportaciones argentinas de las que Estados Unidos necesitaba aprovisionarse (como el caso del lino). Luego, esto no volvería a ocurrir tanto por el fuerte aumento de las importaciones norteamericanas como por la interrupción de las compras de los productos mencionados de aquel país, ya que los precios exigidos eran el motivo de que se impulsaran políticas de expansión de la producción interna norteamericana.

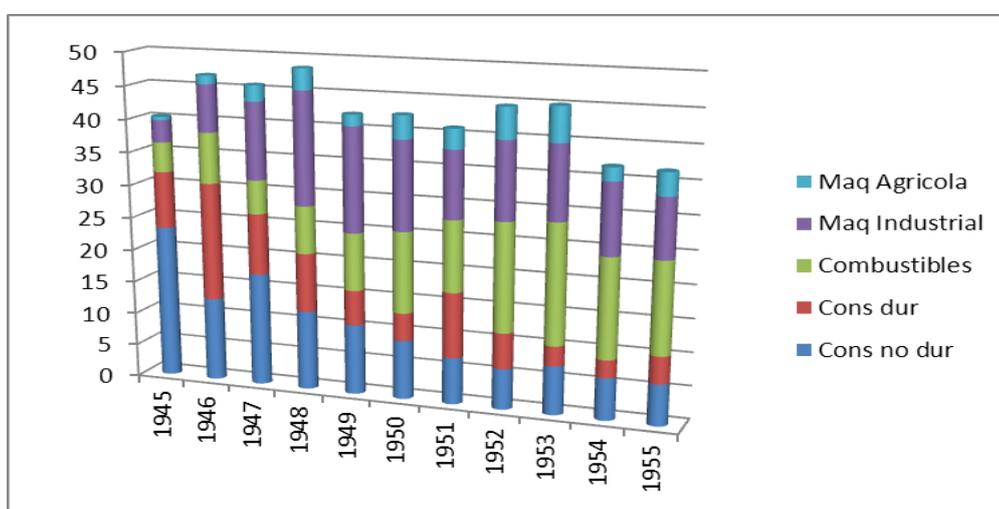
**Gráfico 12. El triángulo comercial entre 1946-1955, en millones de dólares corrientes (b).**



Fuente: Ferreres, 2010.

Pero volviendo a los bienes comercializados con uno y otro país, el reflejo del incremento del déficit con EE.UU es el cambio sustancial en la composición de las importaciones, entre 1946 y 1955, donde los bienes de consumo no durables pasaban del 23.3% del total de lo importado en 1946 al 6.3% en 1955, dando lugar a notables incrementos en los combustibles, que saltan del 4.5% al 19.8% en el mismo periodo, o a la maquinaria industrial y agrícola, que iba del 3.9% del total en 1946 al 13.6% en 1955, con picos del 20.4% en 1948, sosteniendo entre 1947 y 1954 un peso entre el 15 y el 20%.

**Gráfico 13. Composición de las importaciones entre 1946-1955 (%)**



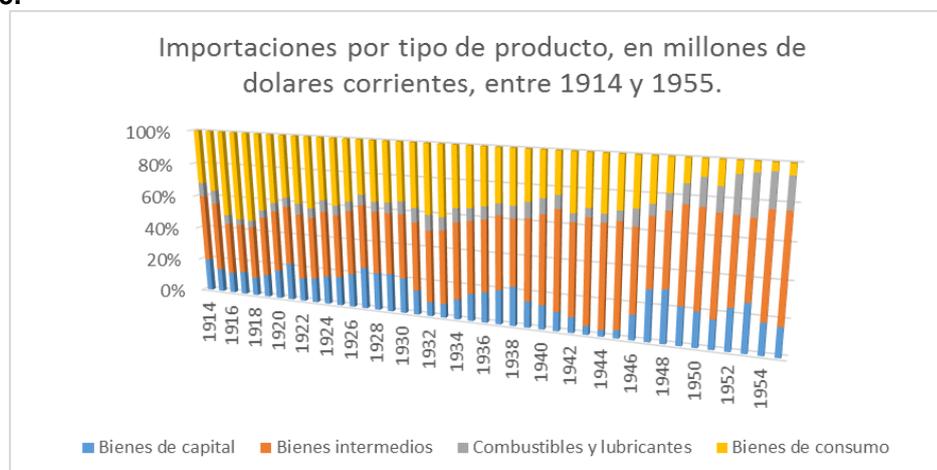
Fuente: CEPAL (1958)

Aquí es donde se detecta la acentuación del triángulo comercial, donde las importaciones de EE.UU en bienes de capital y transporte no sólo aumentaban notablemente en magnitud, con un 571% en promedio entre 1937-38 y 1947-48, sino que también crecían en participación sobre el total importado del rubro. La maquinaria textil pasó del 1% al 8%, la maquinaria y aparatos eléctricos del 9% al 17% y se producían también aumentos en rubros como barcos mercantes, que antes no se importaban y alcanzaron el 7% y 8% del total importado en 1947 y 1948.

En una mirada más amplia, se puede verificar en el periodo la profundización del proceso sustitutivo de importaciones, principalmente al ver la caída de las importaciones de bienes de consumo final, donde los bienes de

capital, los combustibles y los bienes intermedios pasaron a tener un fuerte peso en la estructura de las importaciones en términos relativos.

**Gráfico 14. Importaciones por tipo de producto, en millones de dólares corrientes, entre 1914 y 1955.**



Fuente: Ferreres, 2010.

## La diversificación de los destinos de exportación.

La dificultad de acceso a divisas y buenos precios, llevó a la política de diversificación de las relaciones internacionales, con otros países de Europa occidental (más allá de Gran Bretaña) y también con una mirada más focalizada en América Latina. En el primer caso, se celebraron acuerdos con España (1946-1948), Italia (1947) Checoslovaquia y Rumania (1947), Polonia (1948), Suiza (1948), Bulgaria (1949) y Rusia (1952). Y al interior de Latinoamérica, se registran acuerdos con Brasil, Chile y Bolivia (1946), Paraguay, Ecuador y Nicaragua (1953), y nuevos convenios con Brasil (1954) y Colombia en ese año.

Al analizar el destino de las exportaciones argentinas entre 1945-48, se puede notar que Brasil fue el principal socio comercial en trigo, siendo que también han sido receptores de trigo y maíz otros países latinoamericanos como Perú, Uruguay, Paraguay y Bolivia, posicionados entre los principales destinos de la producción. En suma, concentraron más del 40% del volumen exportado para el periodo 1945-48.

Los cultivos tomados de referencia, dada su magnitud en la producción local del período, son el Trigo y el Maíz, cuyo comportamiento en las exportaciones durante el período `45-`48 es relativamente sostenido. El

promedio de las cantidades exportadas de trigo y maíz (los dos principales cultivos) fue de alrededor de 2 millones (en toneladas) anuales.

En las siguientes tablas se puede ver la evolución del destino de las exportaciones locales entre 1945-1948 en los 10 principales destinos en cada periodo. En este período las exportaciones mantenían niveles importantes, ya que luego descenderían abruptamente, lo que trajo un cambio de timón en la política económica tras los problemas de escasez de divisas.

**Tabla 7. Los diez principales destinos de la exportación de trigo, entre 1945 y 1948.**

1945		1946		1947		1948	
<i>Pais</i>	Toneladas	<i>Pais</i>	Toneladas	<i>Pais</i>	Toneladas	<i>Pais</i>	Toneladas
<b>Brasil</b>	1.075.033	<b>España</b>	316.575	<b>Gran Bretaña</b>	456.978	<b>Italia</b>	624.279
<b>España</b>	480.89	<b>Brasil</b>	183.312	<b>Brasil</b>	403.271	<b>España</b>	398.992
<b>Gran Bretaña</b>	358.123	<b>Gran Bretaña</b>	181.638	<b>España</b>	372.585	<b>Brasil</b>	307.241
<b>Perú</b>	97.213	<b>Francia</b>	130.597	<b>Italia</b>	331.584	<b>India<sup>69</sup></b>	213.071
<b>Uruguay</b>	88.163	<b>Italia</b>	91700	<b>Chile</b>	100.943	<b>Suiza</b>	200.259
<b>Suecia</b>	63.437	<b>Perú</b>	81.358	<b>Uruguay</b>	93.552	<b>Perú</b>	96.739
<b>Portugal</b>	60.438	<b>Uruguay</b>	69.002	<b>Perú</b>	92.947	<b>Belgica</b>	78.75
<b>Paraguay</b>	44.749	<b>China</b>	46.95	<b>Suiza</b>	71.644	<b>Irlanda</b>	77.16
<b>Bolivia</b>	35.592	<b>Grecia</b>	40.341	<b>Suecia</b>	52.275	<b>Portugal</b>	47.447
<b>Totales</b>	2.303.638	<b>Totales</b>	1.141.473	<b>Totales</b>	1.975.779	<b>Totales</b>	2.043.938
<b>% del total</b>	97,47%	<b>% del total</b>	80,31%	<b>% del total</b>	86,87%	<b>% del total</b>	94,09%

Fuente: Dirección Nacional de Granos y Elevadores, 1949.

En el caso del trigo, año tras año, se puede ver en la Tabla 7 como los destinos resultan relativamente cambiantes reflejando la poca estabilidad de los mercados, que se abastecían luego de los acuerdos particulares. Sin embargo, se destaca la sostenibilidad de ciertos destinos en países latinoamericanos (como Brasil, Uruguay y Perú), y en Europa (hacia Gran Bretaña, Italia y España). En balance, los principales países de destino de la exportación fueron, en volúmenes acumulados entre 1945-48, en primer lugar Brasil con un 23,92% del total exportado; España, 19,06%; Italia, 12,73%; y Gran Bretaña

<sup>69</sup> La operación ocurrió en trueque por una arpillera que luego fue vendida a los agricultores a precios subsidiados (Sourouille y Ramos; 2012).

12,64%, lo que en total entre estos cuatro países, abarca el 69,35% de la exportación de trigo<sup>70</sup>.

**Tabla 8. Los diez principales destinos de la exportación de maíz, entre 1945 y 1948.**

	1945		1946		1947		1948
	Toneladas		Toneladas		Toneladas		Toneladas
<b>Gran Bretaña</b>	327.701	<b>Gran Bretaña</b>	628.323	<b>Gran Bretaña</b>	651.073	<b>Gran Bretaña</b>	1.357.387
<b>Bélgica</b>	47.957	<b>Francia</b>	484.777	<b>India</b>	338.672	<b>Holanda</b>	262.378
<b>Noruega</b>	45.601	<b>India</b>	202.057	<b>Holanda</b>	224.179	<b>Alemania</b>	213.503
<b>Uruguay</b>	31.598	<b>Irlanda</b>	112.465	<b>Bélgica</b>	209.057	<b>Bélgica</b>	190.386
<b>España</b>	21.620	<b>Bélgica</b>	109.995	<b>Suiza</b>	148.503	<b>Francia</b>	151.743
<b>Suecia</b>	19.683	<b>España</b>	102.592	<b>Francia</b>	147.478	<b>Irlanda</b>	150.891
<b>Suiza</b>	17.199	<b>Holanda</b>	98.310	<b>Irlanda</b>	127.947	<b>España</b>	123.971
<b>Francia</b>	13.200	<b>Noruega</b>	94.967	<b>España</b>	90.917	<b>India</b>	115.821
<b>Portugal</b>	12.001	<b>Suecia</b>	77.577	<b>Noruega</b>	58.760	<b>Italia</b>	52.917
<b>Totales</b>	536.560	<b>Totales</b>	1.911.063	<b>Totales</b>	1.996.586	<b>Totales</b>	2.618.997
<b>% del total</b>	97,84%	<b>% del total</b>	86,25%	<b>% del total</b>	90,69%	<b>% del total</b>	98,61%

Fuente: Dirección Nacional de Granos y Elevadores, 1949.

En el caso del maíz los principales compradores entre 1945-48 son Gran Bretaña, 39,03% y Francia 14,06%, aunque India (8,65%), Holanda (7,7%) y Bélgica (7,34%) también absorben cantidades significativas, abarcando entre los cinco el 76,78% del total exportado<sup>71</sup>:

**Tabla 9. Principales países receptores en trigo y maíz entre 1945-1948 (en toneladas y %).**

<b>Principales países receptores (acumulado)</b>					
<b>Trigo (1945-1948)</b>			<b>Maíz (1945-48)</b>		
<b>Países</b>	<b>Volumen</b>	<b>%</b>	<b>Países</b>	<b>Volumen</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	1.968.857	23,92%	<b>Gran Bretaña</b>	2.964.484	39,03%
<b>España</b>	1.569.042	19,06%	<b>Francia</b>	1.067.960	14,06%
<b>Italia</b>	1.047.563	12,73%	<b>India</b>	656.550	8,65%
<b>Gran Bretaña</b>	1.040.259	12,64%	<b>Holanda</b>	584.867	7,70%
<b>Perú</b>	368.257	4,47%	<b>Bélgica</b>	557.395	7,34%
<b>Suiza</b>	311.103	3,78%	<b>España</b>	339.100	4,47%
<b>India</b>	263.071	3,20%	<b>Irlanda</b>	268.866	3,54%
<b>Uruguay</b>	250.859	3,05%	<b>Alemania</b>	239.503	3,15%
<b>Portugal</b>	182.640	2,22%	<b>Suiza</b>	223.380	2,94%
<b>Suecia</b>	152.178	1,85%	<b>Noruega</b>	199.328	2,62%

<sup>70</sup> El restante 30% se distribuye en más de 20 países que abarcan, siempre en valores acumulados, menos del 1% del total exportado, exceptuando a Uruguay (3,05%), Suiza (3,78%), India (3,20%), Perú (4,47%) y Portugal (2,22%).

<sup>71</sup> El restante 32% se distribuye entre 10 países que abarcan, siempre en valores acumulados, menos del 3% del total exportado, exceptuando a España (4,45%), Alemania (3,14%) e Irlanda (3,53%).

<b>Bélgica</b>	148.977	1,81%	<b>Suecia</b>	154.722	2,04%
<b>Francia</b>	142.913	1,74%	<b>Italia</b>	143.528	1,89%
<b>Paraguay</b>	131.925	1,60%	<b>Portugal</b>	129.534	1,71%
<b>Irlanda</b>	127.160	1,54%	<b>Uruguay</b>	54.047	0,71%
<b>Bolivia</b>	104.853	1,27%	<b>Finlandia</b>	6.013	0,08%
<b>Chile</b>	102.978	1,25%	<b>Brasil</b>	3.471	0,05%
<b>Holanda</b>	48.163	0,59%	<b>Chile</b>	1.603	0,02%
<b>Noruega</b>	39.999	0,49%	<b>Paraguay</b>	100	0,00%
<b>Total</b>	<b>8.000.294</b>	<b>97,20%</b>	<b>Total</b>	<b>7.594.451</b>	<b>99,64%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Granos y Elevadores, 1949.

De este marco de situación, pueden observarse las siguientes conclusiones:

- En trigo, se destaca el importante rol de Latinoamérica en general, recibiendo casi el 40% del total de lo producido, con Brasil, en particular, que fue el principal destino de exportación los cuatro años (con un 24% del total).
- Por toda Europa se distribuyen exportaciones locales. Con 10 países entre los principales 18 destinos exportados en el caso del trigo y 13 de los primeros 14 en el caso del maíz, acumulando el 58% del total exportado en el primer caso y el 90% en el segundo.
- Gran Bretaña se constituye como el principal país receptor de maíz, con cerca del 40% del total de lo exportado durante el período analizado.
- Excepto por la presencia de Brasil en trigo y Gran Bretaña en maíz, no se demuestra una estabilidad y continuidad en el posicionamiento de los destinos.

Los mercados eran cambiantes, presentaban baja capacidad de pago y mucha necesidad de abastecimiento, principalmente en Europa, aunque Latinoamérica no dejó de ser un destino de trascendencia para el trigo y el maíz local.

### **Con el Diablo, un enemigo en común.**

A partir de 1949, comenzaron a producirse tensiones económicas y se empezaba a pensar en cambios en la política interna. Donde primero se veía esta cuestión, era en las relaciones internacionales, tanto con Gran Bretaña como con Estados Unidos, donde se relanzaba la disputa por los mercados y por el aprovisionamiento.

Con el primero, se firmó un acuerdo en junio de ese año para regular el comercio bilateral, haciendo eje en el aprovisionamiento interno de

combustibles y bienes industriales, a cambio de productos agropecuarios, aunque tendría impacto recién luego de que el mismo fuera refrendado en 1951 con el Protocolo Paz-Edwards<sup>72</sup>.

Con el segundo, se creó un Comité Bilateral para el mejoramiento de las relaciones, ya focalizando el tema económico como prioridad. Las condiciones de las inversiones extranjeras, la ayuda financiera, el comercio, fueron los temas preponderantes en la agenda de las relaciones. Esto revitalizó las relaciones y culminó con Estados Unidos como principal demandante de productos locales en 1953, proveyendo otra gran parte de productos como nunca antes en el plano comercial. Luego estas compras caerían en 1954-55, pero Norteamérica seguiría ocupando un rol primordial en el abastecimiento de productos. En el plano financiero, el mejoramiento de las relaciones iba a culminar con la flexibilización de las restricciones a la remisión de utilidades y dividendos de la inversión extranjera, que se consumó en la Ley de Inversiones Extranjeras<sup>73</sup> (1953), y el otorgamiento del crédito del Exim-Bank por 125 millones de dólares.

En las complejas tramas de la geopolítica mundial, los intereses de Perón y de Estados Unidos comenzaban a coincidir en algunos puntos, como en aquel sobre prevenir al comunismo, en el marco de la necesidad económica local por salir de la escasez de divisas. De este modo Argentina adhiere al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que fue la forma de impulsar la seguridad por parte de EE.UU., en el contexto de la Guerra Fría.

En síntesis, la guerra fortaleció el posicionamiento Norteamericano y la dependencia de la economía local en sus importaciones de bienes de capital e insumos (carbón, petróleo, implementos agrícolas, maquinaria). La necesidad de alimentos de Gran Bretaña (y del resto de los países europeos) ha presentado “oportunidades” comerciales por los altos precios obtenidos, pero estas difícilmente han podido aprovecharse dada la baja capacidad de pago de Europa, reforzado con la imposibilidad de convertir las monedas en dólares, la divisa necesaria para importar desde Estados Unidos. Se constituye entonces la restricción de divisas con la que deberá lidiar el peronismo a lo largo de los

---

<sup>72</sup> Modificado en 1952, mejorando los precios acordados por la carne argentina.

<sup>73</sup> Ley 14.222/53

dos gobiernos, en un contexto de ruptura del sistema multilateral de pagos a nivel mundial, cierre de mercados y caída del flujo de capitales.

El contexto internacional y las complejas relaciones externas cobran fuerte relevancia en este periodo, y van a ser un condicionante decisivo de las políticas públicas y de los virajes del gobierno tanto a nivel económico como político. La posición del Reino Unido y de EE.UU. vuelve a cobrar fuerte relevancia entre 1949 y 1955, que serán los principales destinos de las ventas del IAPI, como se ve en la siguiente Tabla.

**Tabla 10. Distribución de las ventas por países concertadas por el IAPI (incluyendo ganadería y productos forestales).**

Posición					
Año	1°	2°	3°	4°	5°
1949	R.U.	Italia'	Brasil	Francia	España
1950	R.U.	EE.UU	Holanda	Alemania	Francia
1951	R.U.	Brasil	EEUU	Alemania	Holanda
1952	EEUU	R.U.	Francia	Finlandia	Suecia
1953	R.U,	Brasil	EEUU	Italia	Holanda
1954	R.U.	EEUU	Alemania	Brasil	Holanda

*Fuente: Memorias del IAPI*

## Sección 3- Capítulo 4. La planificación del Estado peronista y la estrategia de desarrollo.

**D**escribir las características del mercado externo y los vaivenes en las relaciones económicas internacionales, ha permitido poner en relieve los limitantes económicos y políticos que existían, a lo que se respondió con diferentes posiciones según cada etapa del gobierno peronista. Sin embargo, el IAPI iba a ser una iniciativa que nació en determinado contexto pero que iba a perdurar hasta el fin del gobierno en 1955, a pesar de las presiones internas y externas, y aun cambiando en el sentido de su intervención, adaptándose a los nuevos objetivos de política. Esto demuestra la importancia del organismo en la economía peronista, que excedía por completo la función de captar renta agraria extraordinaria, como se verá en los capítulos que siguen.

Pero el IAPI, como institución y política pública proyectada hacia la intervención del comercio exterior, no resulta ser un invento espontáneo y azaroso. El planteo, se apoya tanto técnica como ideológicamente en antecedentes próximos que ya venían gestándose en la década del '40<sup>74</sup>. Las dos referencias principales son el Plan Pinedo y la planificación del Consejo Nacional de Posguerra. En estos antecedentes, que por oposición o semejanza, definen de algún modo las políticas peronistas en su conjunto, se pueden rastrear dos cuestiones fundamentales sin las cuales resulta difícil enmarcar el contexto interno del nacimiento del IAPI y su rol en la economía peronista: la cuestión de la planificación estatal (y el rol del Estado en la economía), y la estrategia de desarrollo industrial del país en el contexto imperante (tanto coyuntural como estructural).

Este capítulo comienza por repasar brevemente aquellos puntos de estos antecedentes, que van a permitir comprender al Primer Plan Quinquenal peronista (1946-51) y al IAPI, como un determinado posicionamiento en

---

<sup>74</sup> E incluso antes de la década del '30 con los planteos de Alejandro Bunge, quien rápidamente interpretaba los cambios en la economía mundial y recomendaba una estrategia de industrialización con eje en el mercado interno. Podría hacerse referencia a mucho tiempo antes también, desde las mismas disputas que derivan en la constitución de Argentina como Estado-Nación capitalista o el Estado colonial, donde existieron posicionamientos divergentes en relación al proteccionismo y librecambio (ver Debate Roxas Ferre o las ideas de Mariano Fraguero -1830-35)

discusiones que ya se venían dando tanto en el plano intelectual (con Alejandro Bunge a la cabeza) como en el Congreso de la Nación.

## **Antecedentes**

### **A- El Plan Pinedo.**

Varios años después de la crisis de 1930, las condiciones de la economía mundial no se revertían (a pesar de la coyuntura de altos precios de los años 1936-37), los precios de las materias primas continuaban cayendo en relación a las manufacturas y los mercados seguían altamente restringidos, con los países protegiendo sus economías. La Gran Depresión, solamente había consolidado una señal ya detectada<sup>75</sup> luego de la primera guerra mundial: no vendrían buenos tiempos para las naciones productoras de materias primas, o al menos, no volverían los precios y la especialización lograda con anterioridad a la guerra.

A nivel local, las industrias se desarrollaron desde la primera guerra, por el aumento de la inversión extranjera (principalmente de EE.UU.) al tiempo que se produjo cierta diversificación de los productos primarios exportados. Con la crisis, se consolidó el cambio definitivo en las condiciones del mercado mundial, dejando al desnudo la vulnerabilidad y la fragilidad del modelo económico agroexportador, fuertemente dependiente del mercado y los capitales externos.

El gobierno conservador, que se prolongaba en el poder por medio del fraude electoral, se veía obligado a asimilar la nueva situación, ya que era imposible en el corto plazo, por el cierre de mercados, retomar la fluidez de las ventas de bienes primarios al exterior y las compras de manufacturas. Sin embargo, las políticas implementadas hasta finales de década, como el control de cambios, los aranceles a la importación o las Juntas Reguladoras, si bien habían generado cierto impulso industrial y aumento del intervencionismo, no lograban recuperar la economía y no formaban parte de una estrategia de posicionamiento del país en el marco de las nuevas relaciones económicas y políticas a nivel mundial.

---

<sup>75</sup> Y lo señala Alejandro Bunge en diversos escritos.

Un intento de plasmar en políticas una estrategia en aquel sentido, se encontró en el Plan de Reactivación Económica (Plan Pinedo<sup>76</sup>), presentado el 14 de Noviembre de 1940 en la Cámara de Senadores de la Nación (donde fue aprobado) y que nunca fue implementado, al no poder lograr la completa sanción en la Cámara de Diputados.

La estrategia propuesta por el plan desde el punto de vista del desarrollo económico, era la de compatibilizar cierto desarrollo industrial con la apertura al comercio exterior. Siguiendo al trabajo de Llach sobre el mismo (1984), de lo que se trataba era de sustituir *"con recursos propios del país lo que no pueda ser traído del extranjero..."*. Esto quiere decir, que no se propuso fomentar todas las industrias ni sustituciones, para no afectar relaciones comerciales con países que compran nuestra producción, *"...hay que importar mientras se pueda seguir exportando..."*. No se buscó un proceso sustitutivo de importaciones generalizado.

El Plan hacía referencia a ciertas tendencias del contexto internacional para diagnosticar los problemas que estas traerían a la economía local, proponiendo medidas puntuales para cada situación<sup>77</sup>.

La principal tendencia que da origen al planteo es la caída estructural en los precios internacionales de los productos agrarios, ya reconocida desde 1914. El temor eran la desocupación y el estancamiento económico, luego de varios años de no poder salir de la depresión. Asimismo, preocupaban los posibles excedentes agrícolas acumulados y por acumular, ante un panorama poco claro en los mercados externos.

Ante ello, el camino de la industrialización, ya comenzado aun incipientemente desde la década del '20, se reafirmaba como el correcto a seguir ante un mercado internacional restringido, con precios encarecidos para los productos importados, y bajos para aquellos exportables. Citando al Plan (1940): *"...La vida económica del país gira alrededor de una rueda maestra, que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones de crear*

---

<sup>76</sup> En referencia al mentor del Plan, Federico Pinedo, quien fuera Ministro de Hacienda del Presidente Agustín P. Justo, primero (1933-35) y de Castillo (entre setiembre de 1940 y enero de 1941), después.

<sup>77</sup> Algunas de las cuales fueron implementadas (aun cuando no se aprobará el Plan) como la creación de la Corporación para el Intercambio S.A, que resulta de vital importancia para el tema en estudio, ya que este organismo será absorbido íntegramente luego por el IAPI.

*al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de riqueza, cierta actividad económica..."* (Hacienda, 1940, pp156).

Sin embargo, una cuestión un tanto más discutible era la previsión sobre el agro a futuro y los niveles de apertura de la economía necesarios, en aquel contexto donde el sector agropecuario había sido apoyado sistemáticamente con las Juntas Reguladoras y el problema de la restricción de divisas no estaba cercano a solucionarse. A ese respecto, el comercio exterior seguiría siendo la "rueda maestra", aunque se pone en discusión la diversificación de los productos de exportación, ante la magra previsión hacia los mercados de exportaciones tradicionales. Por ello, en cuanto a las medidas a implementar, se plantea que no es suficiente la compra estatal de excedentes agrarios, sino que se debe avanzar en el crédito y el apoyo directo a tres industrias puntuales: i) aquellas de elaboración de materias primas, ii) la construcción y iii) aquellas donde se puedan obtener productos exportables.

Con el objetivo de desarrollar industrias "naturales", de aprovisionamiento de insumos, se incurrió en el fenómeno conocido como "proteccionismo al revés", al gravar más la importación de insumos que la de los bienes finales.

Un instrumento para implementar este plan, sería la creación de un organismo encargado de intervenir en el mercado de cambios, con facultades para promover exportaciones, y limitar o liberar importaciones según el caso. A pesar de que no se aprobó el Plan, se creó la Corporación para el Intercambio S.A para cumplir estas funciones. Este organismo público-privado sería un antecedente fundamental que da cuenta de la importancia de la intervención estatal en el acceso a las divisas, y en particular sobre aquellas ligadas al comercio exterior ya que delimitaba las licencias de importación o exportación, vía licitaciones, para otorgar así los permisos en el cambio de divisas. Este había sido un problema recurrente, ya denunciado por los radicales en sucesivas ocasiones, referido a la capacidad de proveerse de las divisas resultantes de las exportaciones.

Asimismo, aun al no implementarse el plan, también se produjo un aumento de la composición de las exportaciones industriales (no tradicionales) en el periodo, que pasan de participar en menos de un 3% del total exportado antes de 1940, a valores cercanos al 15-20% hacia 1943-44 (Llach; 1984).

En línea con lo anterior, en los debates del Plan en el Senado, se reconoce la necesidad de un organismo de peso para negociar la colocación de la producción local, ante la emergente situación de agrupamiento de los países beligerantes para la compra de materias primas. Puntualmente, en un debate de diciembre de 1940, se afirmaba ante las complicaciones del comercio internacional por *“...haberse suprimido la libre competencia... por haberse unificado el comprador y haberse transformado la entidad comercial compradora en una entidad política...para la defensa conveniente de los intereses en juego debería oponerse al comprador único, el vendedor único...a la entidad política compradora, la entidad política vendedora... al gobierno comprador, el gobierno vendedor”* (Cafiero; 1974). Esto demuestra que lo que luego será el IAPI ya contaba con antecedentes en los fundamentos y diagnósticos del Plan.

Otra tendencia que se detectaba, también sostenida desde la primera guerra, fue el cambio en las relaciones económicas internacionales, con el nuevo rol de Estados Unidos como principal potencia hegemónica. Ello tuvo implicancias en la economía local, por los cambios en el triángulo comercial y financiero anteriormente descrito, donde ya no se podían cubrir los déficits (crecientes) con EE.UU con el superávit (creciente) de Gran Bretaña, que tampoco estaba en condiciones de proveer los bienes de capital e insumos necesarios para avanzar en un proceso de industrialización.

Ante esto, también debe tenerse en cuenta el avance norteamericano en la disputa con Gran Bretaña por ciertas áreas de inversión a nivel local (como carnes, transporte y petróleo). La histórica empatía del país con Gran Bretaña, producto de la confluencia de intereses de un sector importante de su burguesía industrial con la clase dirigente local, fuertemente ligada a sectores terratenientes predominantemente ganaderos, ahora se veía problematizada por la escasez de divisas.

Entonces, luego de la salida de la crisis a nivel mundial y ya en la segunda guerra, las disputas entre las potencias cobraban materialidad entre las fracciones de clase dominante en nuestro país, que se alineaban bajo una u otra alternativa (representando localmente esas disputas de carácter global). En ese marco, y bajo un avance relativo del sector pro-americano en las estructuras estatales, la propuesta del plan fue girar hacia los Estados Unidos

como nuevo socio estratégico, favoreciendo el comercio con aquel país y tomando una postura claramente pro-aliados en la guerra. Se acompañaría este viraje con el control selectivo de importaciones según la zona de proveniencia (por medio de prohibiciones, cuotas y licitaciones del cambio oficial disponible), y la promoción del comercio con países latinoamericanos.

Por último, el plan mencionaba los problemas del cierre de mercados, el encarecimiento de bienes importados y el cierre del flujo de capitales, lo cual presentaba problemas para financiar la inversión requerida por el proceso de industrialización. Esto sería atacado por medio de una reforma del sistema financiero, dotando al Banco Central de la República Argentina (creado en 1935) de atributos y capacidades para implementar política monetaria. Hasta ese entonces el Banco era una entidad mixta, que cumplía con la misión de resguardar a los bancos privados y el sistema financiero, dado que estaba principalmente controlado por el capital extranjero y privado.

Con respecto al rol Estado, el Plan le asignaba la función de orientar e incentivar el funcionamiento económico hacia determinados sectores, aun cuando se utilizasen para ello diferentes instrumentos, regulaciones y controles. No obstante, ello se daba siempre en post de generar las condiciones para que la actividad privada se desarrolle, lo que marcaba un claro límite con respecto a la intromisión estatal en la actividad económica propiamente dicha.

Vale aclarar que el Plan no fue implementado por no contar con el apoyo en la política interna, y principalmente al ser rechazado por Gran Bretaña y aquellos actores vinculados con la actividad primaria y con aquella relación comercial histórica, que se veía amenazada con el nuevo plan presentado en el congreso.

En síntesis, el planteo era continuar con el comercio externo como rueda maestra, con cierto desarrollo industrial que permitiera en todo caso transformar el carácter de las exportaciones. Ello implicaba cambiar el socio comercial y someter el funcionamiento económico y el desarrollo productivo, ya no a los acuerdos e intereses británicos, sino a las voluntades de EE.UU.

## **B- El Consejo Nacional de Posguerra.**

En 1941, ya se había creado la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), que tuvo como propósito avanzar en la provisión de materiales estratégicos, en línea con una corriente industrialista ligada a la defensa nacional que iba a promocionar la explotación minera e industrial desde esta perspectiva.

Luego del golpe de Estado al presidente Castillo a comienzos de 1943, y con el ascenso al poder de militares del Grupo de Oficiales Unidos (GOU) con Edelmiro Farrell como presidente, ciertas miradas estratégicas iban a cambiar, en un núcleo gobernante donde comenzaba a cobrar cada vez más importancia la figura de Juan D. Perón quien era designado en la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, y que venía de ejercer como agregado militar en Italia con la consigna de leer geopolíticamente las consecuencias e implicancias del enfrentamiento bélico en nuestro país.

Es que tempranamente, desde su labor en la Secretaria, Perón ya comenzaba a impulsar lo que sería la estrategia dominante en el siguiente lustro, que luego lo llevaría a la Presidencia: el impulso al mercado interno, por medio del aumento de los ingresos, al integrar a la clase trabajadora en un círculo de consumo y de mejora en las condiciones laborales. Por un lado, el estancamiento agropecuario y las migraciones rural-urbanas, ofrecieron la fuerza de trabajo y la aglomeración necesaria del mercado. Por el otro, Perón daría entidad al obrero como sujeto de derechos, beneficiario de políticas públicas y consumidor en el mercado, limitando así su potencial revolucionario o emancipador de las relaciones de producción y explotación imperantes.

Desde la Secretaria, entre otras medidas, se impulsaron numerosas concesiones materiales, como las indemnizaciones, las vacaciones pagas, los cambios en la jornada de trabajo, y los aumentos en los salarios reales vía aumento del salario nominal y control de precios con subsidios a los alimentos de primera necesidad y las tarifas.

En materia de protección legal, también se avanzó en la firma de 470 convenios colectivos en dos años, abarcando a casi 3 millones de trabajadores, se dictó la Ley de Asociaciones Profesionales (23.852) que otorgaba la personería gremial al sindicato mayoritario de cada gremio, la Ley Pensiones

para mayores de sesenta no amparados por ningún sistema (13.478), y la Ley de Jubilaciones (31.665), extendiendo fuertemente el régimen de jubilaciones que pasa de 300.000 afiliados en 1944 a 3.500.000 en 1949.

Sobre las relaciones sociales de producción en el agro, se promulgo el decreto 6141/44 de rebaja y congelamiento de arriendos y la Ley del Estatuto del Peón (28.164) donde más allá de las evidentes razones del tipo de desarrollo propuesto, probablemente el pasado de Perón como peón rural lo haya llevado a legislar por primera vez esta relación laboral tan importante en el territorio argentino. En ella se determinaba el sueldo mínimo, se decretó el descanso dominical, las vacaciones, la indemnización por despido, combatiendo las típicas relaciones cuasi feudales del terrateniente con la peonada. Asimismo también se dictó la Ley 32.347, formalizando los Tribunales de Trabajo.

Todo ello en directa atención a mediar la relación capital-trabajo atendiendo muchas demandas y necesidades históricas de los asalariados, lo que construye la identidad peronista del trabajador argentino, que ahora cobraba entidad en la agenda estatal a diferencia de las épocas anteriores de opresión y avasallamiento continuo al trabajo. El costo era que los límites para los avances estaban claros, en el orden social y la estabilidad de la relación social de producción.

Por eso en 1944, con Perón ya consolidado como una figura política de fuste a raíz de lo impulsado desde la Secretaria, su poder le permitiría llegar a Ministro de Guerra primero, y a Vicepresidente, después. En agosto de ese año crearía desde la órbita de la vicepresidencia un organismo especializado en cuestiones de planificación y prospectiva: El Consejo Nacional de Posguerra.

Las mismas inquietudes que al comenzar la guerra tenían los conservadores (plasmadas en el Plan Pinedo), ahora aparecen reforzadas por un escenario internacional de enfrentamiento bélico prolongado en los años, y donde las consecuencias ya se podían anticipar, leídas también en i) los peligros de depresión, desocupación, crisis económica y ii) los requerimientos y capacidades de los países en el comercio exterior para con la Argentina. Esto despertaba el debate interno sobre los sectores económicos a fomentar, dentro del cual la industrialización aparecía de nuevo como la respuesta directa.

En este lapso de tiempo, y hasta 1946, el Estado toma atribuciones que van a ir más allá de la intervención o regulación indirecta, como pueden ser las de planificación, análisis de información para la toma de decisiones o inversiones en sectores clave. Así se crean diferentes organismos para estas tareas, como el Consejo Nacional de Racionamiento, el Consejo de Defensa Nacional, el Consejo Nacional de Agricultura y Ganadería, junto con el Consejo Nacional de Posguerra. Como señalan Gómez y Tchordonkian (2010, pp5) estas atribuciones e instrumentos: *“lo convirtieron (entre 1943-46) en el principal inversor del sistema bancario e industrial y en regulador de los intercambios internacionales.”*

Como señalan los autores anteriormente mencionados en su trabajo referido al Consejo Nacional de Posguerra, este se conformaba por una Comisión Permanente con Secretarios de varias incumbencias<sup>78</sup>, en un equipo a cargo del Secretario General, a la vez Consejero técnico de la vicepresidencia, José Figuerola, quien luego sería uno de los mentores del Primer Plan Quinquenal y designado como Secretario de Asuntos Técnicos en el primer gobierno de Perón (dependencia donde se va a transferir la institución en 1946).

En el Consejo, se llevaron adelante las comisiones que hacían la recopilación de datos y estadísticas junto con la producción de información relevante para la acción de gobierno, dado su rol focalizado en el asesoramiento técnico -tanto a la Vicepresidencia como a la Secretaria de Trabajo y Previsión- bajo la órbita de Perón. A ello, se le sumaron los lineamientos aportados sobre la estrategia a afrontar de cara al escenario futuro, donde se destacaron el rol de la generación de puestos de trabajo, la escasez de divisas, la necesidad de combustibles y energía eléctrica, el combate a la inflación y la libertad económica.

Y estos principios rectores, son los que servirán de base para la implementación de la política del primer peronismo. De hecho el IAPI, iba a ocupar un rol primordial y directo en varios de los puntos mencionados.

---

<sup>78</sup> De Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social, y así también Subsecretarios de Ministerios como Agricultura, Hacienda y Obras Públicas y Relaciones Exteriores. También participaban actores del sector privado en las comisiones, según el caso.

Se puede considerar al Consejo como el primer organismo público dedicado a la planificación, que también tuvo implicancias directas en la gestión, ya que el producto del Consejo se plasma en el Primer Plan Quinquenal, con el detalle de las Obras Públicas y los planes sectoriales requeridos, la cuantificación de necesidades de materias primas o la preselección de sectores potencialmente estratégicos. Asimismo, durante el peronismo, el organismo iba a prolongar su existencia, aun cuando cambió su denominación, primero como Secretaria Técnica de Presidencia (1946) y luego bajo la forma del Ministerio de Asuntos Técnicos (1954).

En comparación al Plan Pinedo, se puede reconocer una ruptura, compartida con lo que será la política peronista. A diferencia del rol del Estado como generador de las condiciones o facilitador de la actividad privada, en este organismo comienza a producirse institucionalmente la planificación de la actividad económica, que luego va a avanzar en las Nacionalizaciones, en el control del comercio exterior y en la dirección explícita de la actividad económica, tanto por medio de instituciones, como por instrumentos de política tales como el crédito o los subsidios.

En cuanto a la estrategia de desarrollo, los principios rectores de la libertad o independencia económica y el valor fundamental del mantenimiento de los puestos de trabajo y la mejora en los ingresos fomentando el mercado interno, será la diferencia principal de lo que era el planteo de Pinedo. La enseñanza del boicot norteamericano, los mercados que continuaban cerrados y la falta de oportunidades en el comercio exterior, llevaban a replantear al menos momentáneamente aquella “rueda maestra”, que no dependía de fuerzas internas.

## **El Primer Plan Quinquenal y la estrategia industrial del Peronismo.**

Tanto el Plan Pinedo como el Consejo Nacional de Posguerra (aun con estrategias y prioridades diferentes), sirven de antecedente directo para comprender el sentido de la intervención y la estrategia del Primer Plan Quinquenal y del IAPI en la economía peronista.

El diagnóstico sobre los condicionantes externos no había cambiado por completo entre ambos momentos, ya que se compartía el contexto de restricción de divisas y las malas previsiones sobre los términos del intercambio como cuestión estructural. Sin embargo, iban a ponderarse en modo distinto ciertos problemas, como: i) la dependencia externa de la economía, donde se sufría el boicot de EE.UU. al país y las crecientes presiones geo-políticas y ii) el temor a la desocupación y las bajas condiciones de vida de la población, que podrían amenazar el orden social subyacente.

De este nuevo panorama se desprende la llamada “tercera posición”, en la síntesis de los planteos comunistas y capitalistas. En el plano económico y político, se promueve la “independencia económica y soberanía política” para reducir la vulnerabilidad externa<sup>79</sup>. En el plano social, se erige el valor de “la justicia social” en el régimen justicialista, con la mejora en la distribución del ingreso para el fortalecimiento del mercado interno y de la demanda local, mejorando las condiciones de vida de los trabajadores. Así, los mismos se verían identificados y contenidos en aquel proyecto político, por encima de cualquier pulsión revolucionaria<sup>80</sup>.

El documento que sirve de base al Primer Plan Quinquenal (1946-52), es el “Ordenamiento Económico y Social” realizado en el Consejo Nacional de Posguerra. De allí se tomaron las preocupaciones, estimaciones, objetivos y sectores priorizados, en una estrategia compartida pero que asimismo cambiaba al calor de la coyuntura, tanto en los condicionantes externos (con la exclusión del plan Marshall en 1947) como en las tensiones económicas internas (como la inflación a partir de 1949-1952).

Según la publicación de resultados del Primer Plan Quinquenal, del Consejo también emanan recomendaciones como: i) nacionalizar el Banco Central, los depósitos y los seguros, ii) la oposición de un único vendedor ante el único comprador externo de la producción agraria (que sería realizado con el IAPI) y iii) las diversas adquisiciones y nacionalizaciones, donde también intervino el IAPI en la mayor parte de ellas.

---

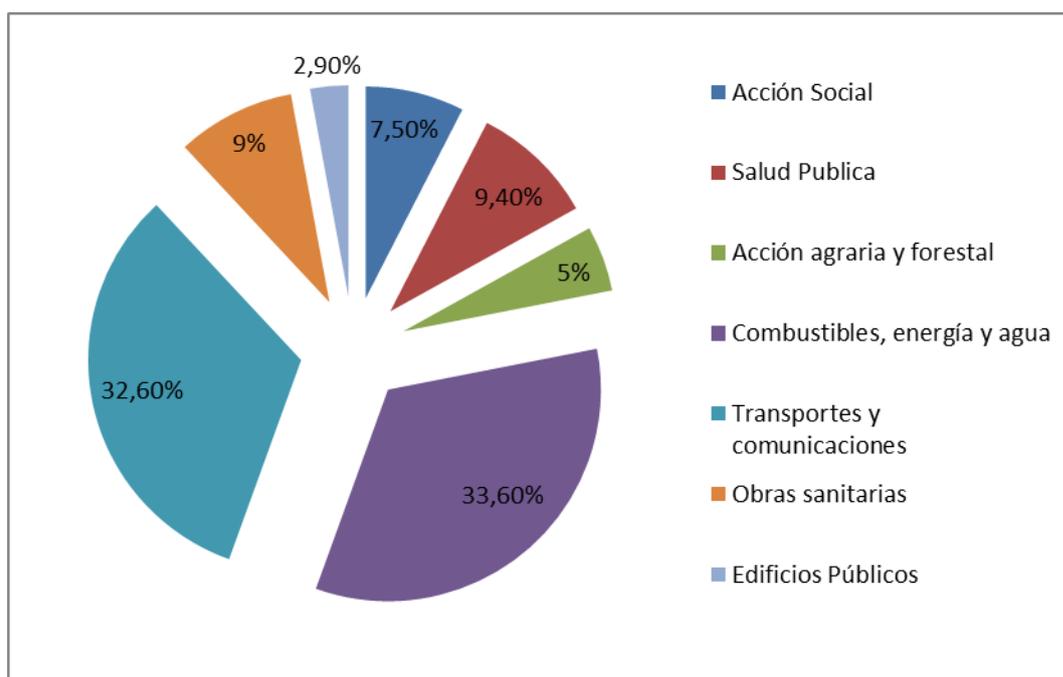
<sup>79</sup> En palabras del Plan (1950), allí se fijaron los objetivos de “i) *Argentinizar lo que nunca debió dejar de ser argentino* y ii) *atacar de frente los monopolios internacionales.*” (1950, pp46)

<sup>80</sup> Como menciona la publicación del Primer Plan (1950) sobre la importancia de la estabilidad social: “*Queremos que el Capital y el Trabajo sean asociados, y no fuerzas en pugna, porque la lucha destruye valores.*”(pp45)

El Plan puede considerarse como el primer impulso al desarrollo regional desde una mirada de planificación nacional. Incluso la división geográfica del país en 74 zonas económicas se realiza con esta mirada, según “... los terrenos de cada región, el tipo principal de su producción, sus salidas naturales, su vinculación con otras zonas, el estado de adelanto de la población local, su capacidad económica en potencia o en función, su población y las posibilidades calculadas con el fruto de la reactivación generada con la ejecución del Plan” (*La Nación Justa, Libre y Soberana*; 1950, pp38).

De este modo, el Primer Plan Quinquenal, presentado en Octubre de 1946, se proponía un conjunto de inversiones estimadas en m\$ 6.662,7 millones por todas las áreas de la economía nacional y a lo largo de todo el país, que quedaba dividido en nueve centros y 74 zonas económicas<sup>81</sup>. La distribución de las inversiones, sería la siguiente:

**Gráfico 15. Distribución de las inversiones del Primer Plan Quinquenal (en %)**



Fuente: Cafiero (1974)

<sup>81</sup> Siguiendo la publicación de resultados del Plan, <sup>81</sup> (1950, pp36): “Se imponía en primer término un firme política de descentralización con dos objetivos inmediatos... distraer la atracción casi absoluta de la ciudad capital y luego fomentar los restantes centros económicos... construyendo diques, usinas hidroeléctricas, canales...obras de saneamiento, caminos, extendiendo la red ferroviaria y fomentando las industrias en las más diversas regiones.”

Como se puede ver en el Gráfico 17, el fuerte énfasis (alrededor del 65% de las inversiones), estaba colocado en la cuestión energética y los transportes y comunicaciones, siendo estos insumos a la producción y al desarrollo del mercado interno. La estrategia era producir principalmente aquello que tuviera mercado local y generar espacios internos de acumulación, ahorro e inversión, lo que se encontraba estrechamente ligado con una distribución más armónica de la riqueza al interior del país. Para ello, era necesario aumentar el poder de compra de los salarios, supliendo los problemas de colocación de la producción que pudieran derivar de la vulnerable situación externa.

Por su parte, las medidas explícitas de fomento a la industria fueron las siguientes:

- El Decreto 14.630 de Promoción Industrial (1944), donde se declaraban las industrias de interés nacional y diversas medidas de fomento y protección. En palabras de Cafiero (1961, pp165) las medidas consistían en: “... *la limitación de importaciones de artículos competitivos, el aumento de los derechos aduaneros, la preferencia para la venta en el mercado interno, las facilidades para la importación de maquinarias y materias primas utilizadas por las mismas, etc.*”
- La creación del Banco de Crédito industrial (1944) que “entre 1946-1951...contribuyo a la financiación de la instalación y ampliación de más de 20.000 industrias,...otorgo desde...que comenzó a operar el 2 de setiembre de 1944 hasta fines de 1955,...277.721 préstamos por un importe total de m\$*n* 31.143 millones de pesos” (Cafiero, 1961, pp146) con criterios de asignación del crédito distintos a lo anteriormente existente, orientado a la selección de actividades. Sumado a las tasas de interés reales negativas, subsidiando la toma de créditos con fines productivos.
- Ley de Aduanas 12.964 (1947) modificando el sistema de avalúos, lo que aumenta el gravado de las importaciones.
- El otorgamiento de permisos de cambio, de los cuales entre el 70% y el 80% fueron destinados a la industria.

Al comparar el propósito del Plan Quinquenal (y el antecedente del Consejo Nacional de Posguerra) con el Plan Pinedo, se pueden reconocer tres diferencias sustanciales de enfoque que van a determinar las prioridades y

medidas implementadas, entre las cuales se encontraría la creación el IAPI. Estas diferencias son i) la vinculación con el mercado externo y el nivel de apertura de la economía, ii) el rol del Estado y iii) la política de distribución del ingreso.

En cuanto a lo primero, la apertura y el comercio externo, por un lado, y el capital extranjero, por el otro; serían para el peronismo el reflejo de la dependencia externa, lo que obligaba a defender los términos del intercambio en el primer caso, y a controlar los flujos de capitales, en el segundo.

En relación al rol del Estado en una y otra propuesta, tanto desde el Consejo como desde el Primer Plan Quinquenal, se avanza hacia la planificación y participación estatal en la actividad privada. Esto se verá en las mayores capacidades y alcances y en las diversas nacionalizaciones.

Los organismos creados se despliegan por todos los sectores de la economía, y fueron desde el IAPI en el comercio exterior, el IAME (Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado) en fabricaciones militares<sup>82</sup>, la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) sobre las empresas expropiadas, el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias (IMIB), el Instituto Mixto de Reaseguros (IMAR) y la Caja de Ahorro Postal en relación al sistema bancario y financiero

En la producción siderúrgica se crea la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), en, y en otras áreas como los servicios públicos, el sistema bancario, las comunicaciones y sectores ligados a la producción como los Elevadores de Granos, surgen también diversas empresas a partir de las cuantiosas nacionalizaciones.

También se destacan la compra de puertos, depósitos y camiones<sup>83</sup>, la nacionalización del servicio de gas<sup>84</sup>, de los teléfonos<sup>85</sup>, la extensión de la flota

---

<sup>82</sup> Donde la Dirección General de Fabricaciones Militares nucleaba a la Fábrica Militar de Aceros, E.C.A, Establecimiento Minero Capillitas, Altos Hornos de Zapla, Palpalá y Jujuy, Grupo Industrial Río Tercero, junto con otras Sociedades Mixtas de Fabricaciones Militares (regidas por la ley 12.709) como Industrias Químicas Nacionales ATANOR S.A, Sonicron Argentina.

<sup>83</sup> 60.000 de acuerdo a los resultados del Primer Plan Quinquenal (1950)

<sup>84</sup> En 1945 se nacionaliza el servicio de gas de Capital Federal y en 1947 y 1948 se procede a la compra empresas de gas de la Pcia de Bs As.

<sup>85</sup> En 1946 mediante un acuerdo con la empresa norteamericana ITT se adquiere la The United States River Plate Company Ltd, por 95 millones de dólares. ITT asumiría el servicio técnico y la renovación tecnológica por 10 años.

mercante<sup>86</sup> y de la infraestructura de transporte, donde se nacionalizaron los ferrocarriles y el transporte urbano de pasajeros.

En tanto en transporte aéreo, en 1950 se crearon las Aerolíneas Argentinas y se construyó el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini (Ezeiza).

Más allá de que el motivo fuera la voluntad de desprendimiento por la parte de la empresa concesionaria, el vencimiento de la concesión o la directa iniciativa estatal, el Estado se expandía en sus anchas en los ámbitos de actuación y penetraba directamente las estructuras preestablecidas con el rol no sólo de dirigir y regular sino también de participar de los mercados de bienes y servicios en determinados casos como lo ocurrió con SOMISA, que en 1947 se creó como empresa mixta en miras al desarrollo siderúrgico (bajo la órbita de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares) o con la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que aglomeraba, entre otras, a empresas alemanas expropiadas luego de declararle la guerra al Eje.

Asimismo, el Estado mostraba un nuevo rol al llevar adelante la defensa de reivindicaciones del trabajador, siempre en miras a asegurar la estabilidad social y la ausencia de luchas, aun en detrimento de ciertos intereses coyunturales del capital y su tasa de ganancia, pero con el trasfondo estructural de su beneficio, al mejorar las condiciones de expansión de la demanda interna.

Y de allí surge la tercera divergencia, en el énfasis en la política social y de ingresos, con la mira en la capacidad de compra local<sup>87</sup>. Si bien Perón inicialmente compartía la noción de promover industrias “naturales” y no “artificiales”, luego primo la priorización de generar empleos. A raíz de ello, se promovieron las industrias sin una planificación en cuanto a que bienes debían sustituirse primero y cuales después, desde el punto de vista de la autarquía o independencia económica<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Se creó en 1949 la Flota Argentina de Navegación de Ultramar, extendiéndola a 162 barcos de ultramar con capacidad de transportar 950.000 tn hasta 1950, y la Flota Argentina de Navegación Fluvial, que alcanzaba los 1.198 barcos fluviales.

<sup>87</sup> Aun cuando también se vendía a crédito, otorgado a los países europeos, en la búsqueda para sostener mercados externos donde colocar excedentes y asimismo obtener divisas o bienes importados.

<sup>88</sup> Aun con el Decreto 14.630 de protección y fomento a ciertas industrias, dado que el mismo no tuvo medidas que modifiquen en forma directa la estructura industrial local (Bellini;2009 y Rougier; 2012)

A diferencia del Plan Pinedo, la sustitución no se restringía a determinadas industrias con capacidad de exportación o de materias primas locales (manteniendo niveles importantes de apertura externa), sino que se iba a focalizar (siguiendo más bien las ideas de Bunge) en todo aquello que tuviera demanda, y preferentemente demanda local, que se encontraba potenciada con aquella política de ingresos, que también constituía un criterio prioritario en el primer peronismo.

De hecho, como síntoma del desarrollo industrial de la época, se evidencia que los obreros empleados en la industria pasan a casi duplicarse entre 1935 y 1943, de 452.307 a 846.111, y siguen incrementándose en casi un 50% para llegar a 1.169.000 en 1948. Esto se profundiza al ver los Censos de 1947 y 1954, como puede notarse en los siguientes gráficos, ya que lo mismo ocurre con el personal ocupado en la industria, los establecimientos, la producción industrial y los salarios pagados por el sector.

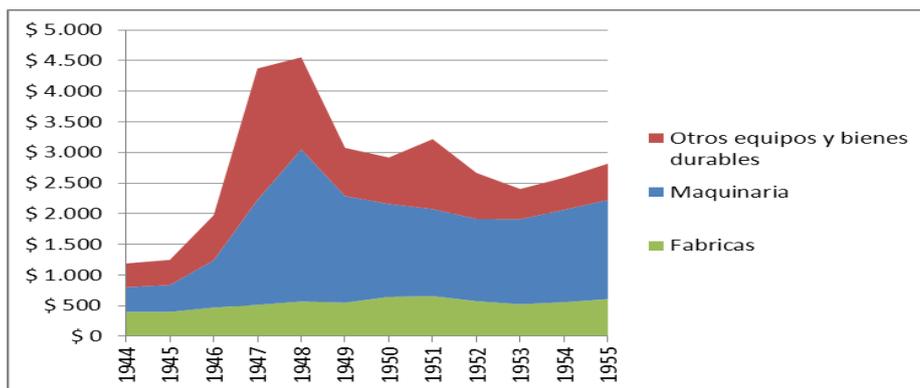
**Gráfico 16. Establecimientos industriales, personal ocupado, valor de la producción y salarios pagados (en millones, m\$n).**

<b>Año</b>	<b>1947</b>	<b>1954</b>	<b>Var</b>
Establecimientos	84.440	148.325	75.7%
Personal Ocupado	1.023.032	1.167.961	14.2%
Valor de la producción	3.415.370	4.652.200	36.2%
Salarios pagados	572.697	821.158	43.4%

Censo Industrial de 1947 y 1954.

Esta situación resultaba un reflejo del incremento en la inversión bruta fija total, tanto en fábricas como en máquinas y otros equipos y bienes durables, como se puede ver en el siguiente Gráfico:

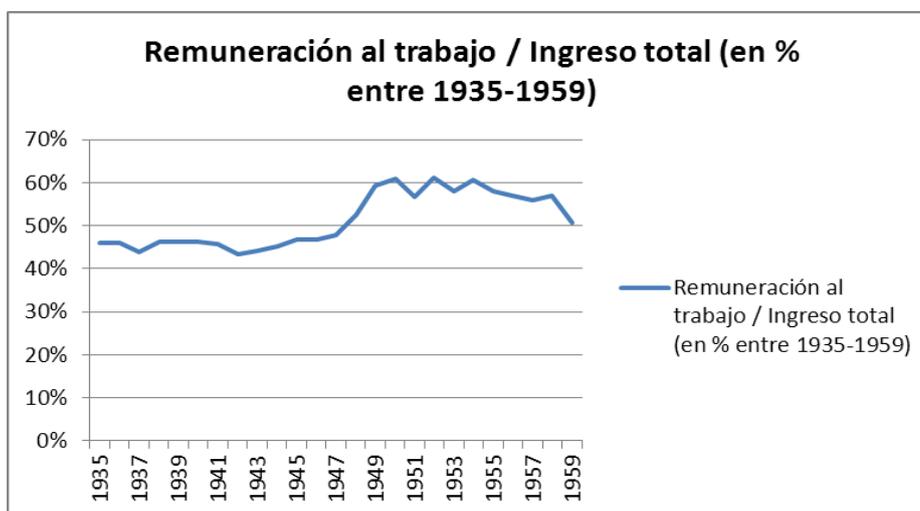
**Gráfico 17. Inversión Bruta Fija total del sector industrial 1944-1955, en millones de pesos de 1950.**



Fuente: Rapoport 2008, pp369.

En conocimiento de estos datos, se comprende el Gráfico 20 sobre la evolución de la remuneración al trabajo<sup>89</sup> como porcentaje del ingreso neto interno, donde esta participación aumentó en el orden del 20% entre 1946 y 1955 hasta superar el umbral del 60% del total.

**Gráfico 18. Distribución del Ingreso neto interno (1935-1959)**

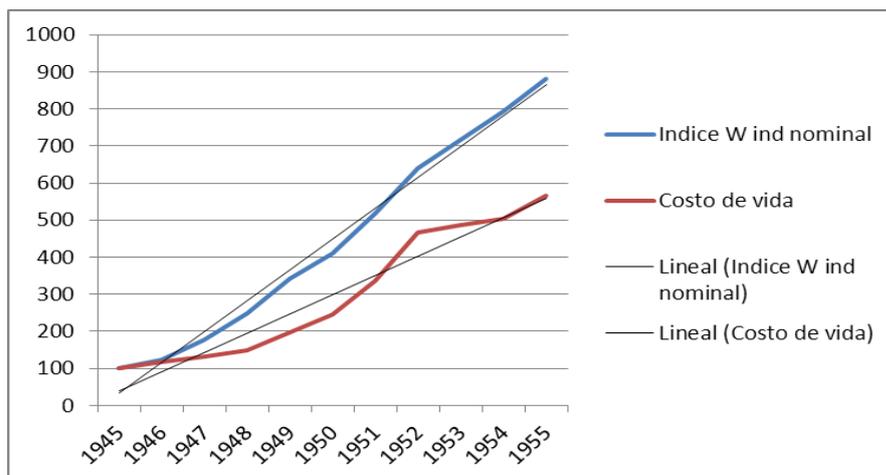


Fuente: Producto e Ingreso de la República Argentina en el periodo 1935-1954 y Boletín Estadístico del Banco Central. En Cinco años después, Antonio Cafiero (1961).

Y la política de ingresos como vía para sostener la demanda efectiva, se puede ver sobretodo en el sector industrial, donde los salarios nominales aumentan por encima del costo de vida en el período seleccionado:

<sup>89</sup> Incluyendo aportes personales y patronales a las cajas de previsión social.

**Gráfico 19. Evolución del salario industrial nominal y el costo de vida (1946-1955). Base 1945=100.**



Fuente: Villarruel José Cesar, 1988, en Rapoport (2008, pp349).

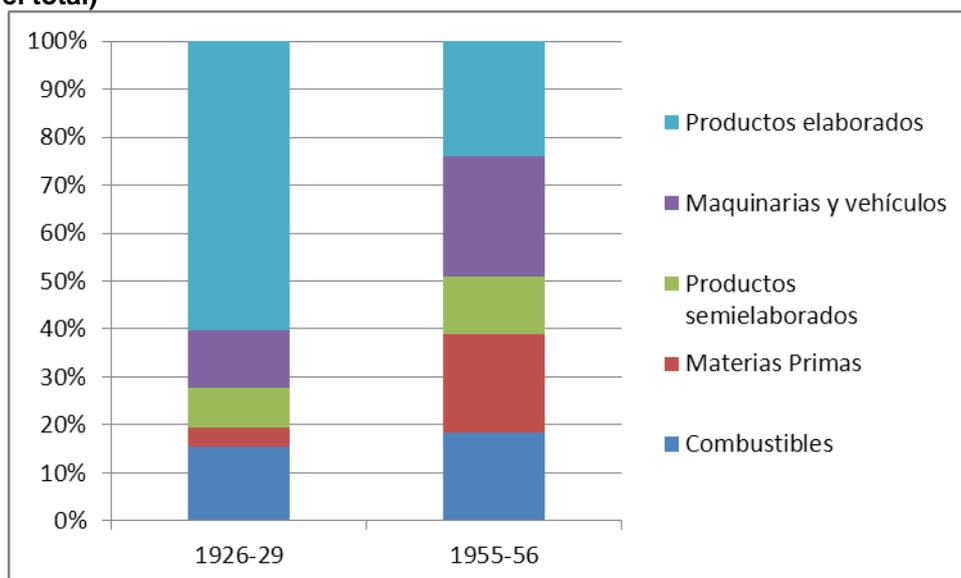
En síntesis, la estrategia de desarrollo industrial del peronismo, fue un conjunto de medidas de protección y fomento, junto con la política de ingresos para fomentar la demanda y la utilización de instrumentos de regulación monetaria, cambiaria y financiera con eje en el crédito y las tasas de interés. Ello, junto con ciertos controles cuantitativos (y en menor medida fiscales<sup>90</sup>) de carácter proteccionista.

En cuanto a las discusiones sobre la existencia o no de una estrategia industrial (Bellini, 2009; Rougier, 2012 o Ferrer, 1977), lo cierto es que se priorizó la generación de empleo y la distribución del ingreso, por encima de una transformación de la estructura económica que pudiera entrar en tensión con estos principios. Allí encuentran justificativo la falta de integración industrial (Ferrer; 1977) o la ausencia de una política de fomento con mayor direccionamiento hacia determinado rumbo, aun en miras a la autarquía económica (Bellini; 2009).

En el siguiente Gráfico se puede ver el producto de aquella industrialización, al comparar la composición de las importaciones por rubro en los años 1926-29 y 1955-56 (en % sobre el total).

<sup>90</sup> Por la baja elasticidad precio de las importaciones.

**Gráfico 20. Composición de las importaciones por rubro en periodos seleccionados (% sobre el total)**

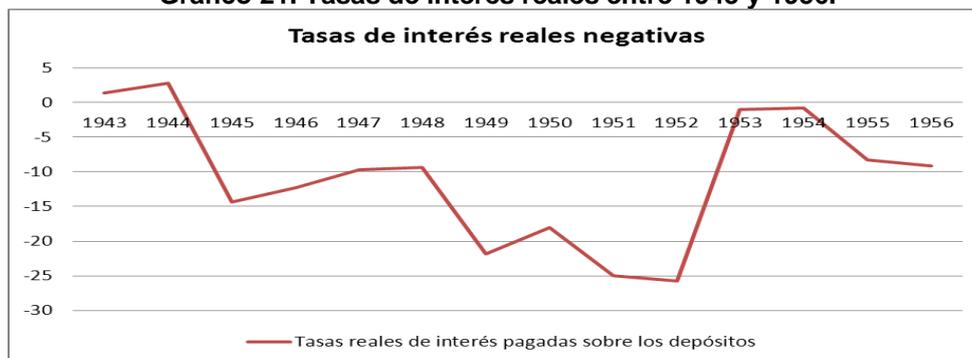


Fuente: Cinco años después, Antonio Cafiero (1961) en base a la Memoria del Banco de la Nación Argentina de 1957.

Siguiendo los rubros que fueron principalmente importados en uno y otro periodo, se puede vislumbrar el avance sustitutivo en bienes elaborados, donde su participación en las importaciones se reduce a más de la mitad, pasando de representar el 60.2% del total importado al 24%. Al tiempo se duplicó el peso de las maquinarias y equipos (que pasa de 12.1% a 25.3%) y se quintuplicó lo importado de materias primas (insumos) que de representar el 4.1% del total pasaba al 20.7%. En tanto los combustibles, se mantuvieron como un rubro de peso, participando entre el 15% y el 20% del total.

Las tasas de interés reales negativas que llegarán a niveles superiores al 25% (Gráfico 23), también fueron un bastión fundamental para fomentar el crédito y el desarrollo industrial.

**Gráfico 21. Tasas de interés reales entre 1943 y 1956.**



Fuente: Rapoport 2008, en base a Reutz (1991).

Por su parte, el IAPI, interviniendo en la comercialización de la producción agraria, también implementó medidas de defensa de la industria, como ocurrió con los subsidios a los molinos y aceiteras. El organismo, entregaba semillas a las mismas, y luego compraba el aceite a precios que permitían un impulso a la actividad. Ello, siguiendo a Cafiero (1974, pp169), permitió “...la instalación de 160 fábricas con una capacidad de elaboración de 500.000 toneladas”.

Otro importante avance en este sentido se dio en la fabricación de alcohol anhidro para carburante, donde se utilizaba el maíz excedente acumulado, lo que permitía mezclar con nafta un 20% de esta sustancia, reduciendo lo requerido de la importación de este producto<sup>91</sup>.

Se desarrolla entonces en el primer gobierno peronista un claro perfil orientado a una industrialización “liviana”, que luego de progresar los primeros años, comienza hacia 1949 a mostrar los primeros síntomas de crisis y saturación. Por un lado, la escasez de insumos energéticos, agrícolas y maquinarias, y la incapacidad de acceder a las divisas necesarias para importarlos. Por otro, la inflación en aumento, que ponía en riesgo las mejoras alcanzadas en los niveles de ingreso. Asimismo, ello llevaba a una posición desfavorable de la producción agraria en comparación al resto de los bienes y servicios, lo que lleva a polemizar sobre los incentivos a la producción, bajando aún más la capacidad de acceder a divisas.

La política económica se replanteaba hacia 1949 y cambió definitivamente con el Plan de Estabilización de 1952. De hecho, el planteo sobre el sector industrial sería distinto en la segunda etapa del gobierno y un indicador temprano de ciertos cambios se plasmó en la creación de la Comisión Nacional de Radicación de Industrias en 1948<sup>92</sup>, donde se comenzaba a facilitar lo que Cafiero (1974) menciona como la *colaboración del capital extranjero* en el desarrollo de la industria nacional. Desde allí, se intervendría para dirigir, encauzar y seleccionar la instalación de industrias del extranjero.

Ya en el Segundo Plan Quinquenal, pensado para el periodo 1953-57, se delimitarían explícitamente los objetivos de una nueva etapa de

---

<sup>91</sup> Argentina consumía en promedio 1.500.000.000 litros de nafta por año, de los que debía importar la mayor parte.

<sup>92</sup> Decreto 3.347/48

industrialización, donde las prioridades difieren de la primera etapa. En este caso serían los rubros: Siderurgia, Metalurgia, Aluminio, Química, Mecánica, Eléctrica, Construcción, Forestal, Textiles y Cuero, y. Alimentos (en ese orden).

El impulso a aquello que tenía mercado local para sustituir importaciones de productos elaborados, ya no sería el eje de la política industrial

## **Los cambios en la política económica.**

Entre los factores externos que condicionaron los cambios en la política económica del Primer al Segundo Plan Quinquenal, se encuentran:

- La inconvertibilidad de la libra (dictada en 1947) agravando la escasez de dólares para la importación de los bienes fundamentales para continuar con el proceso de expansión industrial (restringiendo nuestras compras a la “zona de la libra”).

- La exclusión del país (y de la región) en el Plan Marshall para la reconstrucción europea. Que generó una caída en los mercados potenciales para la compra de los productos locales (y la provisión de divisas).

- Los sucesivos acuerdos internacionales (por ejemplo del Trigo) y la centralización de la compra de materias primas por parte de Europa, aplicando el multilateralismo y empeorando las posibles condiciones de colocación (traducido en peores precios) de los productos del país.

- El cambio en la política comercial de EE.UU., que volcó sus excedentes íntegramente en la reconstrucción europea con una política discriminatoria hacia el país, obligando a que se avanzara en una diversificación de las relaciones comerciales, en la promoción de acuerdos bilaterales y convenios con países que no eran habitualmente socios comerciales del país.

Asimismo, los factores anteriormente mencionados confluyeron con otra serie de cuestiones internas que afectaron la producción, como las graves sequías y heladas (1949-1952), que sumadas al deterioro de los términos del intercambio de los productos agrarios con la caída de los precios internacionales, confluyeron en el viraje en la política económica dando como resultado un quiebre con períodos de déficit comercial, alejando las

perspectivas de superar la saturación del proceso de expansión del mercado interno y la industria con los síntomas de un pronunciado aumento de la inflación.

Esto llevó al gobierno a lanzar el plan de Estabilización en 1952, donde ya no se pensaba en la expansión, sino en la estabilización; se disipó la oposición al latifundio (priorizando y fomentando su puesta en producción) y se intervino con pequeños ajustes cambiarios para acompañar el proceso inflacionario, al tiempo que se reducían el gasto público y la emisión monetaria.

Como resultado, la inflación finalmente se redujo, y en 1954 se retomaron las convenciones colectivas de trabajo y el sendero del crecimiento económico, aún sin haber proporcionado soluciones estructurales o mejoras sustantivas a los limitantes de la situación anterior al plan.

Hacia 1955, más allá de la recuperación en la situación económica y de la “correcta amistad”<sup>93</sup> que se había forjado entre Argentina y Estados Unidos, existía la contracara de “...un vertiginoso deterioro de la estabilidad y el consenso político del gobierno argentino...” (Rapoport y Spiguel; 2009) A partir del conflicto con la Iglesia católica y sus diversas connotaciones, se conformaba una *trinchera política* del lado opositor que aglutinaba fuerzas políticas y grupos altamente heterogéneos<sup>94</sup>, donde el protagonismo fue tomado por un sector caracterizado como el “viejo nacionalismo oligárquico” (de raíz anticomunista y principalmente basado en el poder al interior de las filas militares y la iglesia). Desde la mirada “nacionalista” y de sectores de la izquierda, el eje de las críticas era el nivel de acuerdos y las negociaciones llevadas adelante con los Estados Unidos en diversos ámbitos. Y el brazo ejecutor sería la Marina (con simpatía pro-británica), con una voluntad de intervención directa y sin gradualismos. En el momento en que se sentaban las condiciones para el Golpe, iba a ponderar más la oposición del establishment de EE.UU hacia el gobierno de Perón, que la recuperación de las relaciones con aquel país en los últimos años. Ninguno veía con malos ojos el Golpe de

---

<sup>93</sup> Que se había plasmado en las negociaciones petroleras, la flexibilización de las condiciones financieras para las empresas norteamericanas y en diversas giras de jefes militares norteamericanos a la Argentina.

<sup>94</sup> *Nacionalistas y liberales, derechistas y de izquierda, clericales y laicistas* (Rapoport y Spiguel: 2009, pp413)

Estado, que fue bien recibido por la oposición y el resto de los partidos políticos.

## Capítulo 5. Las condiciones necesarias y suficientes en la política interna para avanzar en el programa económico.

Pero antes de avanzar en el programa económico peronista y los pilares de su funcionamiento, donde el IAPI cumple un rol esencial, es necesario repasar primero la intervención del peronismo en ciertos espacios de poder que hicieron posible los avances, más allá del acompañamiento popular y la legitimidad social. Esto último resultaba ser una condición necesaria pero no suficiente en un contexto interno con relaciones de poder muy arraigadas e intereses muy marcados en detrimento de estas iniciativas.

Incluso durante el transcurso de los gobiernos conservadores, ya habían fracasado iniciativas como el Plan Pinedo o el Impuesto Móvil a la Exportación, por no contar con la capacidad y los recursos necesarios para enfrentar a aquellas estructuras, al afectar ciertos intereses económicos.

Los recursos de poder con los que cuenta un actor social refieren al manejo, control o disponibilidad de: i) los medios de coerción física, ii) los bienes materiales, iii) la legitimidad, iv) la información. Mientras que el Estado manipula por definición el primero de los puntos (el manejo de la violencia legítima) todos los otros se ponen en cuestión en la arena política, con consecuencias en el campo político y económico.

A diferencia de los gobiernos militares que anteceden y suceden su mandato<sup>95</sup>, que utilizaron la violencia<sup>96</sup> como principal recurso disciplinador y desactivador de las aspiraciones políticas de la sociedad, el peronismo otorgó personería, entidad y participación política a ciertos sectores anteriormente postergados en la escena política, como lo fueron los trabajadores.

Sin embargo, esto no significa que los medios de coerción no se ejerzan activamente. La forma particular que toma el ejercicio de este recurso de poder combina una fuerte preocupación en las estructuras militares<sup>97</sup>, coaccionando a las iniciativas opositoras, pero especialmente utilizando el aspecto simbólico,

---

<sup>95</sup> Y también en oposición a los gobiernos parcialmente democráticos precedentes y posteriores.

<sup>96</sup> Y el Terrorismo de Estado.

<sup>97</sup> Aumentando los gastos en defensa a un 50% del presupuesto nacional en 1945 y a un 30% en 1946.

en lo discursivo<sup>98</sup> y en la intervención a los medios de comunicación, como principal mecanismo de control social.

El manejo de los recursos de poder se basaba en la legitimidad y el apoyo incondicional de gran parte de la clase obrera que podía ver sus demandas recibidas en el Estado, lo que le permitió el alcance de una considerable mayoría en las elecciones y por lo tanto, la supremacía en las dos cámaras del Congreso. Esto no es un detalle menor, ya que esta avasalladora mayoría parlamentaria posibilitó democráticamente el manejo de los recursos económicos, consagrados en la constitución de 1949.

Construir la gobernabilidad necesaria para avanzar en las iniciativas finalmente llevadas a cabo no era para nada sencillo, y de hecho, fue un proceso que no estuvo exento de amenazas, excesos y problemas, pasando incluso por un intento de golpe de Estado de una fracción de los militares liderada por L. B Menéndez en 1951, hasta llegar al bombardeo a Plaza de Mayo, encabezado por una importante fracción de la Marina en el golpe de Estado de 1955.

Estos espacios de poder en las estructuras, se encontraban por ejemplo en el poder judicial, la prensa, la iglesia, los gobiernos provinciales, las diversas fracciones de la burguesía industrial e intermediaria y algunas de las representaciones de los grandes propietarios del sector agropecuario como CARBAP y la SRA, entre otros sectores, grupos y poderes que podían impedir transformaciones de índole económica y social. A continuación, se analiza cómo actúa el peronismo en relación a estos poderes descritos, lo que pone en contexto el alcance y el límite de los avances logrados, definidos inicialmente por los planteos de la doctrina peronista, y luego adaptados en la necesidad de supervivencia del régimen político y económico, en la expresión última de los intereses de ciertas fracciones de clase de la burguesía local<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Típicamente confrontativo hacia la oposición.

<sup>99</sup> Por ejemplo, era fundamental contar con el apoyo de la **justicia** y para ello, en primer lugar se intervino la Corte Suprema de Justicia removiendo 4 de los 5 jueces de ella, el mismo destino tuvo el Procurador General de la Nación y otros tantos jueces de instancias menores. Sobre las **provincias**, también se procuró asegurar la holgada gobernabilidad por medio de la lealtad incondicional, aunque combatir los caudillos locales resultó un proceso difícil y costoso. Sin embargo, citando a Rapoport (2008): *“De 1946 a 1955 se llevaron a cabo 15 intervenciones federales, de las cuales 11 fueron por decreto.”*. Es decir, se logró al fin y al cabo, conjuntamente con la acción sobre las estructuras burocráticas, sentar las bases del apoyo político a Perón en todo el territorio nacional. La intervención en el ámbito de los **medios de comunicación** masiva fue otro instrumento decisivo en el campo político y simbólico. La

## La estrategia de desarrollo y la alianza de clases gobernante.

La sustitución de importaciones permitió ampliar el ritmo de la acumulación de capital, absorbiendo importantes cantidades de mano de obra que migraba de sectores rurales, y se empleaba principalmente en la industria.

Cuando la sustitución alcanzó sus límites, la preocupación principal pasó a ser la ampliación del mercado interno, para impedir la recesión y asegurar una creciente producción industrial. Por eso Juan Domingo Perón se preguntaba acerca de las posibilidades de sostener cantidades de exportación en la posguerra y otorgaba importancia a conformar un mercado interno consolidado por medio de una política redistributiva de ingresos (fomentando el consumo) en miras a sostener la producción y la rentabilidad industrial.

En esta estrategia favorable a la industrialización, la expansión del mercado interno aparece como una condición fundamental y constitutiva de la alianza de clases que expresa el peronismo. Esta alianza de clases será entre cierta fracción de la pequeña y mediana burguesía (principalmente industrial<sup>100</sup>), de carácter nacional y un gran número de trabajadores con los que se comparte la voluntad de alterar el tipo de dominación que existía hasta ese entonces.

En términos de aquel objetivo común, se veía a la dependencia y la incidencia del capital extranjero como alguno de los factores antagónicos determinantes, aunque todos ellos eran definidos por Perón, en su condición de aglutinante y otorgador de sentido a aquella coalición de clases en el poder. La conciliación de clases o la superación de determinados antagonismos básicos entre determinados sectores del capital y el trabajo, se producía por medio de diversas políticas donde el IAPI ocupaba un rol primordial. A nivel institucional, Perón haría partícipe al trabajador de la vida política y económica del país, por medio de la expansión y fortalecimiento de los sindicatos, que brindarían el

---

estrategia de consolidar medios propios de comunicación, como *La Época* o *Democracia*, junto con la censura e incluso la expropiación (como el caso del diario *La Prensa*), sirvió al peronismo tanto para difundir las ideas propias como para asegurar que los sectores opositores no tuvieran alcance e influencia en el resto de la sociedad. Ello en el marco de un fuerte programa propagandístico que llegaba incluso a los manuales escolares de nivel inicial. La **Iglesia**, que fue uno de los grandes apoyos del peronismo en sus inicios (dada la simbiosis en su Doctrina Social), sufrió un giro radical en su relación con Perón en los últimos años de su gobierno.

<sup>100</sup> Aunque también de ciertas fracciones de pequeña y mediana burguesía agraria, principalmente arrendatarios, junto con trabajadores rurales.

apoyo político activo a las acciones del Estado, al haber aumentado tanto su nivel de cohesión interna como su poder de negociación. En tanto, la burguesía industrial oficiaría en un apoyo pasivo, al ser una fracción de clase con un mayor nivel de fragmentación interna, y sin un convencimiento genuino y generalizado del proyecto político.

Los militares, con Juan Domingo Perón al frente, aparecen en esta función de conciliación para imponer el orden en temas de política y economía, en un contexto de desintegración de las instituciones políticas del país. No obstante, las diversas corrientes internas de las FF.AA fueron las que determinaron los intereses de clase priorizados en cada tipo de coalición de gobierno luego de los Golpes de Estado. Y con Perón, aparecerá una corriente que no estuvo ligada a la oligarquía terrateniente y a los grupos dominantes del pasado, lo que hizo posible aquella unificación alrededor del mercado interno y la política redistributiva.

Hacia la segunda etapa del gobierno peronista, cuando comienza a reflejarse la saturación del mercado interno en su capacidad de absorber la producción local, la misma política redistributiva, que había sido el elemento clave para la primera etapa de expansión industrial, se transformará junto con la escasez de divisas en el principal obstáculo del plan económico, ante un contexto de creciente inflación, sobrevaluación y caída de la tasa de ganancia industrial. Aquí se comenzaron a producir los cambios en el rumbo de la política económica peronista y comenzó a debilitarse la coalición, sentando las bases para lo que años posteriores será una nueva alianza de clases en el poder, ya sin Perón y sin la clase trabajadora con posibilidades de influencia preponderante.

## Capítulo 6. Los pilares de la economía peronista.

Al intervenir sistemáticamente sobre aquellos espacios de poder anteriormente mencionados, y al contar con el apoyo popular, se lograba avanzar en los pilares del funcionamiento económico en el periodo (ya propuestos por el Plan): la nacionalización del Sistema Bancario (y del Banco Central) para la asignación del crédito y el control de las tasas de interés; el control de cambios, que limitaba los giros de utilidades y dividendos y la salida de capitales y, como se verá en el capítulo siguiente; la creación del IAPI, que terminara por constituir el sistema sobre el que se apoyó la política económica del periodo, con los tres pilares en directa vinculación para la búsqueda de determinados impactos más generales.

Estos fuertes bastiones de poder no sólo aumentaban las capacidades de maniobra del Estado sino que restaban poder a otros tantos actores del sector privado que antes usufructuaban estos espacios, y ahora se veían perjudicados y se oponían a estas medidas<sup>101</sup>.

### El Sistema Banco Central

Como se verá en detalle más adelante, la intervención del Sistema Bancario, en conjunto con otras medidas, resultó imprescindible en el desarrollo del mecanismo que involucraba al IAPI para la expansión del crédito y el financiamiento de gastos de gobierno.

Se comenzó por la nacionalización del Banco Central de la República Argentina, el 25 de marzo de 1946 por el Decreto 8503, y de la totalidad de los depósitos del sistema bancario. De este modo se lograba la capacidad de intervenir en las dos fuentes de creación del dinero (primaria y secundaria), junto con otros instrumentos de política monetaria y financiera.

En palabras de Perón: *“El banco constituye un elemento tan poderoso que de por sí solo puede favorecer o detener la producción.”* Y de allí el importante rol del crédito, ya que *“un plan de producción está supeditado a los bancos...”* (Publicación de resultados del Primer Plan Quinquenal, 1950). La

---

<sup>101</sup> Como la banca extranjera, las empresas exportadoras o los gobiernos foráneos con intereses en aquellas empresas.

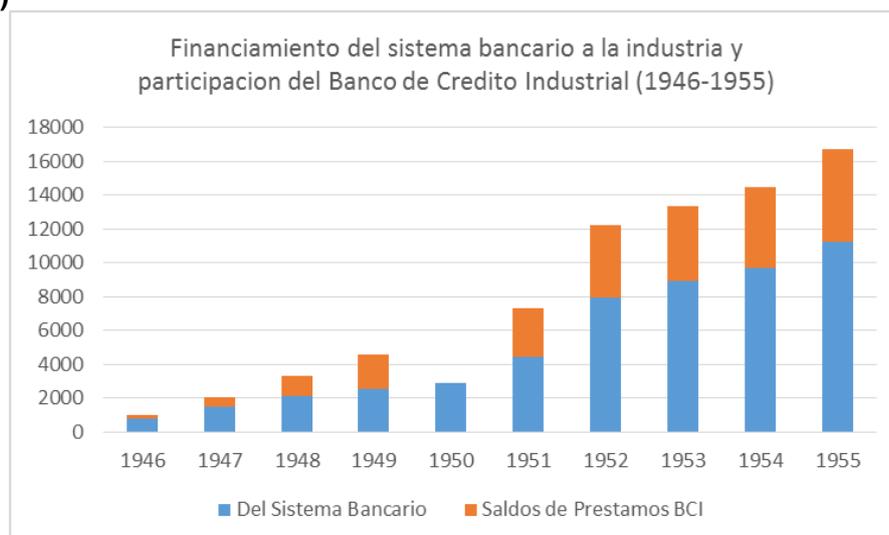
premisa era que quien controla el sistema bancario, define en gran proporción la política económica, como menciona luego el Plan, y ello anteriormente a la nacionalización estaba definido o condicionado por la presencia de bancos extranjeros, con intereses no necesariamente coincidentes con las necesidades del crédito del país y su estrategia de desarrollo.

Esta nacionalización (al igual que la creación del IAPI) ya había sucedido incluso antes de la efectiva asunción de J. D. Perón a la cúpula de gobierno. El Presidente saliente Farrell colocó a Miguel Miranda a cargo de un directorio nacional en reemplazo del anterior, que era mixto.

Por esta vía, se buscaba facilitar la acumulación de capital nacional y profundizar la industrialización, direccionando el crédito a través de distintas entidades, como por ejemplo: el Banco de Crédito Industrial (hacia la industria y la minería), el Banco de la Nación Argentina (hacia actividades agrarias y comerciales), el Banco Hipotecario Nacional y la Caja Nacional de Ahorro Postal (con préstamos minoristas al consumo). Ello ocurría con tasas preferenciales hacia ciertos sectores y actividades elegidas.

Como se puede ver en la siguiente Tabla nº 11, el Banco de Crédito Industrial participo en una importante proporción al financiamiento total de la industria por parte del sistema bancario, especialmente desde 1948, donde tanto el financiamiento como su participación crecerían hasta la caída del peronismo.

**Tabla 11. Participación del Banco de Crédito Industrial en el financiamiento a la Industria (1946-1955)**



Fuente: Altimir, Santamaria y Sourrouille. Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra. Desarrollo Económico n 24 (1967), en Rapoport, 2008.

En síntesis, el Sistema del Banco Central se constituyó absorbiendo al Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal (más bien tradicionales) y al reciente Banco de Crédito Industrial Argentino. También se incorporaría el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), ligado al mercado financiero. Incluso el IAPI formaría parte de la órbita del BCRA y del Sistema.

Lo cierto es que con esta modificación bancaria, se produjo una expansión del control estatal y al mismo tiempo de la cantidad de dinero en la economía, con la mirada subyacente de que si era lo suficientemente demandado no generaría problemas inflacionarios (y en ello aportaban las políticas industriales y de desarrollo del mercado interno). La política monetaria cobró un rol activo y expansivo, donde la inflación era creciente, pero asimismo iba a generar las tasas reales negativas que fomentaron el crédito y la industria.

Como se puede ver en el siguiente Tabla, ante una posición favorable de activos externos, originada principalmente por la merma en las importaciones, se esperaba que la expansión monetaria guardase una relación con el crecimiento, dado que aumentaba el porcentaje de participación de los asalariados en el PBI.

**Tabla 12. Activos externos en divisas y tasa de incremento del PBI y de los medios de pago.**

	Activos Externos (Reservas, en millones de U\$S)				Tasa de incremento:	
	Totales	Oro	Divisas	% Asalariados / PBI	PBI (%)	Medios de pago (%)
1946	\$ 1.733	\$ 1.090	\$ 643	40,1%	8,9	32,1
1947	\$ 1.176	\$ 338	\$ 838	39,5%	11,1	25,3
1948	\$ 773	\$ 143	\$ 630	43,5%	5,5	30,2
1949	\$ 664	\$ 210	\$ 454	49,0%	-1,3	19,6
1950	\$ 843	\$ 210	\$ 633	49,6%	0,4	20,3
1951	\$ 708	\$ 267	\$ 441	45,2%	3,9	18,3
1952	\$ 608	\$ 287	\$ 321	50,5%	-5	11,6
1953	\$ 634	\$ 372	\$ 262	48,9%	5,3	22,9
1954	\$ 655	\$ 372	\$ 283	49,9%	4,1	20
1955	\$ 510	\$ 372	\$ 138	47,0%	7,1	18,5

Fuente: Elaboración propia en base a Rapoport (2009), Basualdo (2006) y Memoria y Balance del BCRA (1958)

Entonces, la política monetaria se puede resumir en los siguientes puntos:

- La nacionalización de los depósitos bancarios, mediante *“el simple expediente de considerar a los bancos como depositarios por cuenta del Banco Central nacionalizado...”* (Cafiero; 1961, pp203) con el Estado asegurando los mismos, bajo la premisa de que *“el riesgo del depositante debe independizarse del riesgo propio al negocio bancario”* (Ídem).
- La utilización activa de redescuentos para orientar el fomento al crédito, imponiendo a su vez los límites en su asignación a los bancos comerciales.
- La supresión del oro como garantía del circulante, cambiando el rol de las reservas internacionales.
- La expansión del crédito, principalmente aquel dirigido al sector industrial, con el Banco de Crédito Industrial y al sector agrario, con el Banco Nación.

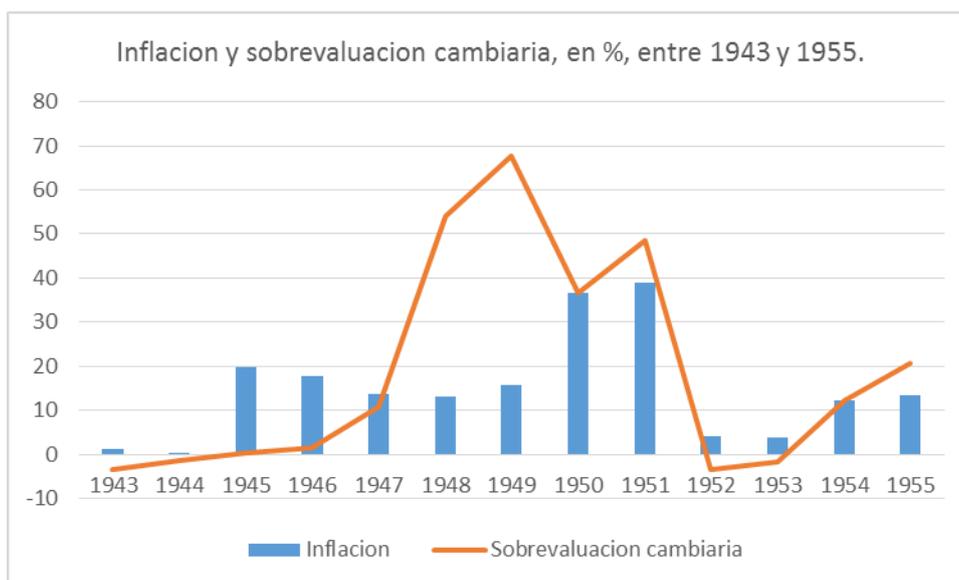
## **La política cambiaria y el control de cambios.**

El segundo pilar de la economía peronista, por último, era el control de cambios y el manejo de la política cambiaria. Luego del Decreto 12.596/46, el control de cambios quedaba bajo la órbita del Banco Central de la República Argentina, y así se cerraba el círculo, al disponer de las reservas internacionales y decidir su valuación y aplicación.

Con lo primero, mientras que históricamente sólo se pensaba en el saldo de la balanza de pagos, ahora se seleccionaban las acciones de restricción y fomento en la colocación de reservas internacionales. Con lo segundo, se llevaba a cabo una política de tipos de cambio diferenciales, a parte del tipo de cambio libre, para favorecer las importaciones de determinados bienes. En el esquema disuelto en 1955, se alcanzó el valor de \$5 \$7,5 o \$14 por dólar, según el tipo de bien comercializado y si la operación, era de importación o exportación.

Asimismo, como se observa en el siguiente Gráfico, la fijación de la tasa de interés nominal que llevaba a las tasas reales negativas, era sopesada por la sobrevaluación cambiaria, también a causa del efecto inflacionario.

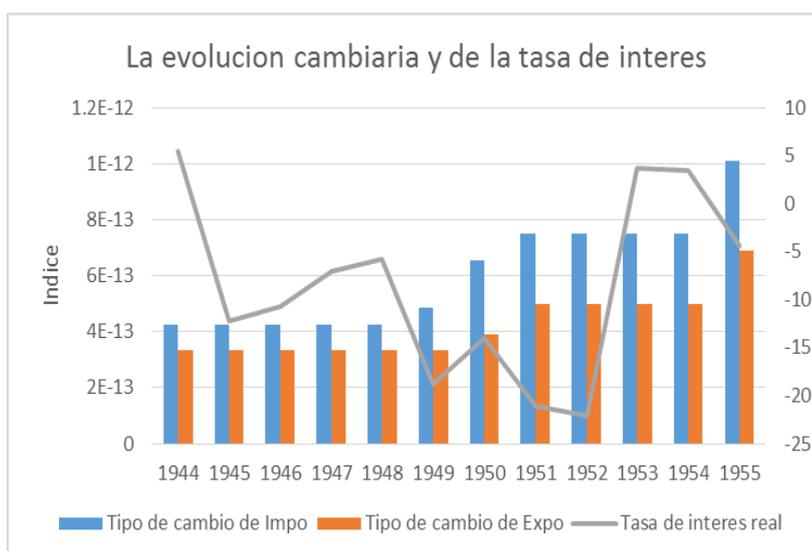
**Gráfico 22. Inflación y Sobrevaluación cambiaria 1943-1955.**



Fuente: Gerchunoff y Llach, 1998.

Ello se hizo con el objetivo de mejorar la capacidad de importar los bienes necesarios para continuar con el desarrollo industrial, aun en detrimento del sector agrario, que se veía doblemente afectado por el tipo de cambio quieto y la determinación de precios por debajo de la inflación (Gráfico nº 23).

**Gráfico 23. Tipo de cambio de exportación, de importación y tasa de interés real 1944-1955.**

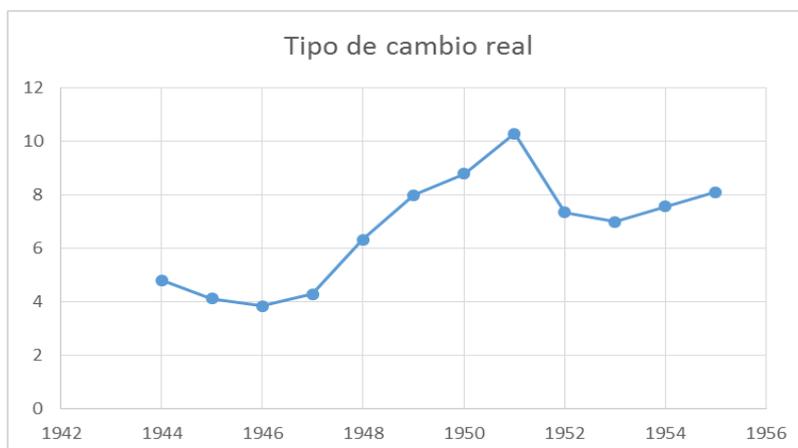


Fuente: Ferreres, 2010

Esta situación eclosiona en 1952 a causa de la saturación del mercado interno y la crisis de la producción exportable (a raíz de graves sequías, en 1949 y en 1952), agravando la restricción externa, lo que efectivamente

produce una devaluación, acompañada por un Plan de Estabilización para racionar gastos y controlar los incrementos de precios.

**Gráfico 24. Tipo de cambio real 1944-1955.**



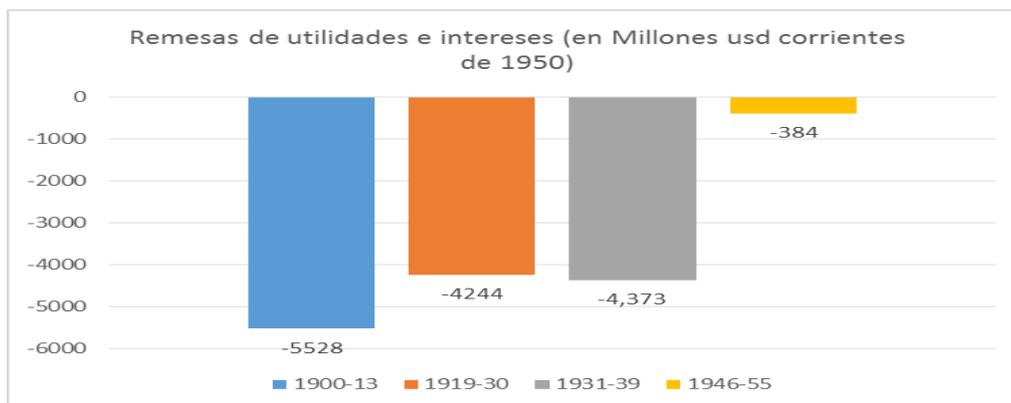
Fuente: Ferreres, 2010.

Lo cierto es que en conjunto, estos dos pilares de la economía peronista, junto con la creación del IAPI, presentaban una serie de objetivos claros en cuando al manejo y direccionamiento del ahorro local y la distribución de la renta.

Esta batería de políticas impidió la fuga de capitales al tiempo que la formación de una burbuja inmobiliaria en el valor de los campos o inmuebles, o el enriquecimiento de los sectores terratenientes tradicionales, con patrones de consumo suntuario, no necesariamente dirigido a lo producido localmente.

En la siguiente tabla se puede ver como se reduce la remisión de utilidades, dividendos e intereses, en comparación a otros periodos de la historia. Vale mencionar que esta situación también refleja el cambio en la posición argentina con respecto a los pasivos externos. Dado que la deuda siempre fue un peso acuciante en las cuentas públicas y un limitante, y ahora el país acumulaba saldos favorables, pasando a una posición de acreedor con respecto al mundo.

**Gráfico 25. Remesas acumuladas de utilidades, dividendos e intereses en periodos seleccionados (en millones de u\$s).**



Fuente: Informe CEPAL (1958), Cuadro VIII, pág. 140.

Como se ha mencionado, la fijación de la tasa de interés nominal, en un incipiente contexto inflacionario, dio por resultado tasas de interés reales negativas que funcionaban como un subsidio al endeudamiento, especialmente para aquellos actores estratégicos seleccionados por el gobierno a los que se re-direccionaba el crédito (el IAPI era uno de ellos). Esta sería una forma indirecta de re-direccionar renta, ya que la renta excedente del sector agropecuario no encontraba otro destino que el plazo fijo (fondeando al sistema bancario) aún con ese nivel de tasas reales negativas. Las otras opciones como la fuga de capitales o la adquisición de tierras e inmuebles, se veían, la primera, impedida a causa del control de cambios, y la segunda, desincentivada por la nueva ley de arrendamientos, los avances en la expropiación, la colonización de tierras<sup>102</sup> y los aires de reforma agraria, que nunca llegó verdaderamente a producirse ya que no formaba parte de las intenciones del peronismo.

La redirección de renta intersectorial a partir de estos ejes de la política económica, será una de las discusiones nodales de la presente investigación, ya que la modificación de precios relativos y la actuación del IAPI en términos funcionales y en los precios, generalmente son señaladas como los principales motivos del estancamiento agropecuario, siendo mencionadas como medidas que afectaron largamente la producción y los incentivos.

<sup>102</sup> Se constatan cerca de 1.000.000 de has expropiadas y colonizadas.

## **Capítulo 7. El IAPI en la economía peronista. ¿Transferencias de renta agraria excedente hacia la industria? Debates, modalidades y Mecanismos**

En el presente capítulo, y para terminar la Sección 3, se estudia la redirección de renta excedente y sus modalidades en el periodo, con la mirada puesta al mismo tiempo, en el impacto de estos flujos de renta en la estructura de clases en el agro.

Se pueden encontrar interpretaciones que refieren a la supuesta marginación o perjuicio generalizado del sector agropecuario (Gerchunoff y Llach, 1998; Martínez de Hoz, 1977, Díaz Alejandro, 1983) a partir de la transferencia intersectorial de renta. Sin embargo, en estas no vinculan estos procesos con el devenir de las diversas fracciones de clase en el agro y sus distintos intereses y reivindicaciones. Es que la lectura en conjunto con otras políticas, permite a su vez inquirir en los impactos esperados sobre la estructura social agraria, donde unos se beneficiaron por encima de otros, lo que también forma parte de criterios de política bien definidos.

Así como cambio la situación del Peón rural a partir del Estatuto (1944), ya que veía extendidos sus derechos, ello no resultaba tan favorable para los contratantes de mano de obra que se beneficiaban de explotarlo sin límites. También ocurre con la ley de arrendamientos entre otras medidas<sup>103</sup> lo que sumado al crédito agrario, demuestra que aun cuando pudo bajar la capacidad adquisitiva o de acumulación del sector en su conjunto en términos relativos, los procesos ocurridos al interior de la estructura agraria fueron complejos y diferenciados, poniendo dudas sobre la generalización que suele plantearse del modelo económico peronista a costas del agro.

Sin mirar el resto de las políticas sobre el sector, las quejas sobre los precios pagados por el IAPI, especialmente entre 1946 y 1948, efectivamente

---

<sup>103</sup> La caída 20% arrendamientos (1943, Decreto 14.001), la suspensión de desalojos, la Prorroga de contratos (ley 1277-1942) y decreto reglamentario 136.321 (1944), Estatuto de trabajadores temporarios o cosecheros (1947), Estatuto de trabajadores azucareros (1944), Estatuto del Peón de campo (1944) Ley 12921. Reglamentada en 1949, la expropiación de Silos y Elevadores, la Ley 13.246 de arrendamientos y aparcerías (1948), la Ley 13.263 de expropiaciones (1948), y la Ley 13.020 espacio tripartito de patronos trabajadores y el estado para regular normativa (1947)

alcanzaban a todas las fracciones de clase por igual, lo que resultaba fuertemente contradictorio con una política diferenciada. Ello generaba reclamos de todo tipo, que se calmarían sólo parcialmente con el cambio en la política de precios del organismo, cuando pasaría a pagar precios más altos que lo que cobraría.

Los puntos a poner en discusión en el presente capítulo son: a) La creación del IAPI y su rol en la economía peronista, b) si el IAPI giraba excedentes agrarios a la industria y si fue el responsable del estancamiento agrario, o c) si la redirección de renta intersectorial por otras vías fue la responsable de ello.

## **El origen del IAPI**

Los orígenes del IAPI, bien podrían ubicarse en la Junta Nacional de Granos y de Carnes o la Junta Reguladora de la Producción Agraria, como organismos estatales, o en la Corporación para el Intercambio S.A (CPI S.A), que fue liquidada a principios de 1946, pasando todos sus bienes al patrimonio del IAPI.

Su creación nace, en palabras de Miguel Miranda (quien lo conduciría al comienzo), para lograr: *“...una acción permanente de promoción del intercambio...”* en tareas de expandir y afianzar los mercados externos y asegurar el aprovisionamiento necesitado internamente, orientando la *“lógica de la acumulación”* hacia *“el bien común”*. De este modo, el 28 de mayo de 1946, entre la elección y la asunción de Perón como Presidente, Farrell firmó el Decreto 15.350 para dar nacimiento al IAPI.

Como ha sido mencionado, en los primeros años del peronismo, la previsión era que no fueran a mejorar en el largo plazo los términos del intercambio, y con el aumento coyuntural de los precios internacionales del periodo 1946-48, preocupaba en cambio la posible transmisión de aquel incremento en la economía local, ya que podría generar inflación y excedente de renta agraria en detrimento de la capacidad adquisitiva de los salarios y el empleo industrial.

En contraparte, para lograr la mejora en las condiciones del productor, como se verá en los siguientes capítulos, el IAPI interviene en la estructura del

comercio exterior neutralizando el poder ejercido anteriormente por las empresas exportadoras. Ello junto con otras medidas relevantes para el sector, como el crédito agrario o la Ley de arrendamientos (1945), ponían el foco en la distribución de renta al interior del agro, en detrimento de aquellos sectores que no tuvieran una capitalización interna de las rentas obtenidas.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y ante la crisis por la situación crítica en su territorio, los países beligerantes tomaron la decisión de agruparse en cárteles, para la compra de materias primas en miras a recuperarse en mejores condiciones. Ante esto, Argentina actuó del mismo modo pero centralizando la venta, al igual que Australia (con el *Australian Wheat Board*), Canadá (con el *Canadian Wheat Board*) o EE.UU (con la *Commodity Credit Corporation*). A raíz de esto, los precios internacionales aumentaron mejorando notablemente las condiciones del intercambio provenientes de la principal fuente de divisas, el comercio exterior. Esto resultó el principal justificativo del gobierno en la necesidad actuar sobre las condiciones del comercio exterior. “*Ante comprador único, vendedor único*” era el lema oficialista que dio lugar a la creación del IAPI.

En este escenario combinado, entre situación externa e interna, se comprende la creación del IAPI, que definía precios pagados al productor y negociaba los precios externos en los acuerdos bilaterales. Así, el organismo se constituyó en uno de los pilares de la economía, con las siguientes premisas de su accionar:

- Contener los precios internos, tanto por mediar el impacto de los precios internacionales como por subvencionar el procesamiento y la producción con destino al mercado local.

- Mejorar los precios obtenidos por la exportación, dado que se presionaba a la baja de lo exportable mientras que las importaciones se encarecían. De allí la negativa a acoplarse a las Conferencias Internacionales del Trigo y el Maíz (ya que “*No se puede comprometer los precios de venta del trigo mientras el costo en el mercado internacional de los combustibles, la maquinaria, etc., se continúa elevando sin medida...*”<sup>104</sup>), donde se combina al

---

<sup>104</sup>J.D. Perón. Obras Completas, Tomo XI, Vol 1, 3 de abril de 1949.

IAPI con la estrategia de diversificación de las relaciones económicas internacionales y los acuerdos bilaterales.

- Neutralizar la acción de las empresas exportadoras, controlando la renta del segmento de la exportación, y asimismo avanzando en la nacionalización de los elevadores de granos, los puertos, los ferrocarriles y la expansión de la flota mercante nacional.

Todo ello ante la profundización del triángulo comercial y financiero con EE.UU y Gran Bretaña, y sus problemas (inconvertibilidad), agravado por el bloqueo de EE.UU, en un contexto de mercados restringidos (por falta de oferta y de capacidad de pago) y dirigidos (por EE.UU en el aprovisionamiento).

### **Estructura burocrática y organización interna**

En los primeros años el IAPI funcionó bajo la órbita del BCRA, a cargo de Miguel Miranda, quien dirigía principalmente su accionar. El capital inicial que le fue otorgado rondaba en los \$4.000.000. Conjuntamente, le establecieron beneficios cambiarios en la compra y la venta de divisas.

El IAPI estaba compuesto por un presidente, un vicepresidente y un directorio con siete directores propuestos en forma individual por: el Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco de la Nación, el Banco de Crédito Industrial y referentes de sectores de la industria y el agro. El directorio, proponía un gerente y un subgerente, que serían nombrados por el poder ejecutivo nacional.

El 30 de Setiembre de 1948, se produce la primera reestructuración, y el IAPI pasa de depender del Banco Central, a actuar bajo la órbita del Ministerio de Economía por medio del Decreto nº 13.668. La modificación de los objetivos inicialmente pautados por el organismo al calor de los cambios de la coyuntura y las numerosas críticas, impulsaron una reforma administrativa en la cual se reduce el número de directores, se altera el área estatal de subordinación, cambian el presidente y el vicepresidente. El cambio en la dependencia burocrática limita su autonomía financiera.

Respecto a su composición institucional, además del Gerente y subgerente general, existía un gerente y subgerente respectivamente de cada una de las siguientes secciones: Estudios Económicos, Contabilidad y

Financiaciones, Administración, Minería, Productos Ganaderos, Importación, Productos Agrícolas. Esto no se mantuvo estático sufriendo unificaciones, expansiones y particiones.

El personal empleado del IAPI, que abarcaba trabajadores administrativos, contratados, transitorios, de maestranza y jornaleros, llegó a 3.187 personas hacia fines de 1948, para caer en 1951-52 y terminar con 2.800 al momento de su liquidación en 1956 (Novick; 1986).

En la orientación hacia los empleados, se menciona que el fomento de cursos de capacitación, los salarios más altos que los de otros organismos públicos, los créditos para el consumo a los empleados entre otros beneficios. Llegando incluso a crearse en 1949 la Comisión Permanente Calificadora de Personal, para su estímulo y reconocimiento. Se expandiría la burocracia existente (ver Tabla nº21) con fuerte presencia de allegados al partido.

Hacia 1952, y luego de una campaña mediática en contra del organismo, se impulsaron por segunda vez reestructuraciones, cuando el IAPI baja a la órbita del Ministerio de Comercio Exterior. Esto se expresó en el documento "Reorganización Funcional y Administrativa" con un análisis detallado en un intento de salvar los principales problemas de su accionar. Se reformaron formularios, se eliminaron las horas extra y se implementaron las computadoras IBM para el pago de sueldos y jornales.

Se procuró hacia 1952 realizar un inventario general de los productos en depósitos, creando para ello la Comisión Permanente de Recuento. Como señala Novick, eran reformas en el ocaso del organismo que no giraban en torno al eje de la cuestión. El entonces presidente Antonio Cafiero, eludía reformas más importantes, y va comenzar una política de cambios en la comercialización, para bajar la proporción realizada por el IAPI y girarla hacia el cooperativismo.

Tanto en los balances como en los galpones, el flujo de entrada y salida de productos era permanente. Al organismo se le exigían ininterrumpidas decisiones sobre compras, ventas y licitaciones, mientras que el control era lento y escaso. Esto contribuyó a que su estructura fuese compleja y con problemas de corrupción.

En este sentido, las aspiraciones burocráticas del peronismo fueron contradictorias y problemáticas. La ampliación del Estado sumada a la

politización de la burocracia, sin procedimientos de concursos o méritos para la contratación, implicaban una doble función complicada, y como señala Sidicaro (2005), pudo ser un causante de la ineficiencia y corrupción.

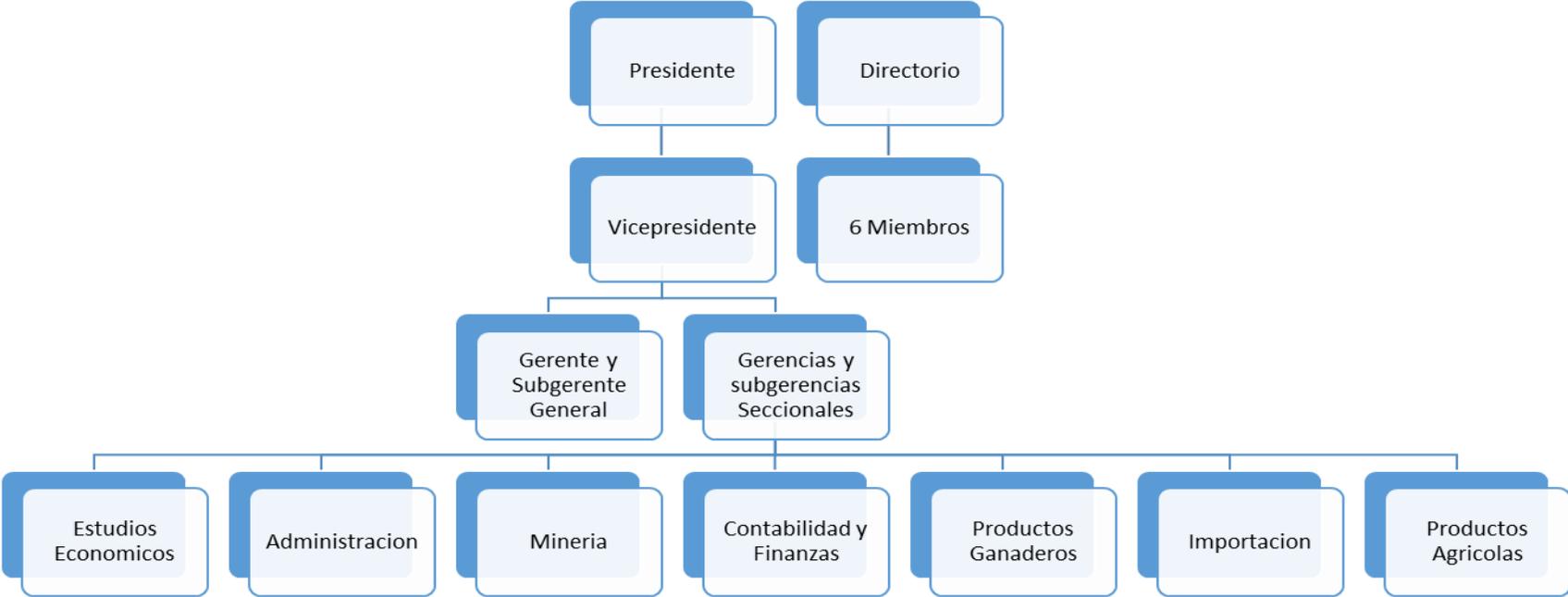
El plantel de empleados del IAPI alcanzó casi las 3200 personas (ver Tabla 13) y las principales críticas opositoras caracterizaban la burocracia como onerosa, lenta e improductiva, sobre la cual no surtieron efecto los cambios y las estrategias de subordinación, depuración y ajuste. Si bien se controló estrictamente el funcionamiento de la administración pública en diversos ámbitos (las instituciones nacionales, provinciales y municipales), no se pudo corregir la deficiente aplicación de las políticas y los actos de corrupción, por la baja calificación de la burocracia y de los equipos técnicos.

**Tabla 13. Evolución del Personal empleado en el IAPI entre 1949 y 1955 (Incluye personal administrativo, maestranza, de servicio, jornaleros, transitorios y personal contratado).**

AI 31-12-1948	3187 personas
AI 31-12-1949	2606 personas
AI 31-12-1950	2379 personas
AI 31-12-1951	2346 personas
AI 31-12-1952	2431 personas
AI 31-12-1953	2826 personas
AI 31-12-1954	2840 personas

Fuente: Memoria del IAPI, 1954.

Ilustración 1. Estructura Institucional del IAPI



Fuente: Novick, 1986

## El IAPI y su rol en la economía peronista

El rol del IAPI debe ser comprendido en conjunto con la nacionalización del sistema bancario y la capacidad de orientar la emisión monetaria y el crédito hacia diversas reparticiones oficiales, de toda índole, a lo largo de la economía local. Tanto Todeschini (2004) como Ruiz y Figueres (2012) mencionan esta cuestión.

El organismo tuvo un importante rol en la captación del crédito del Banco Central de la República Argentina<sup>105</sup>, vía redescuentos al Banco de Crédito Industrial y al Banco Nación (que abarcaron el 80% del total de los redescuentos otorgados en el periodo). Y el 60% de estos redescuentos fueron a parar a las arcas del IAPI en forma de créditos para financiar sus reparticiones (Todeschini; 2004). Por ello, se entiende a esta dinámica como una función fundamental del organismo, lo cual no deja de ser cierto, aunque sólo visto desde los balances y los agregados monetarios (ya que la proporción de estos fondos superaba ampliamente el porcentaje obtenido de las operaciones de comercio exterior, siendo cerca del 85% del total). En cambio, el postulado se relativiza al tomar en cuenta la estructura del comercio exterior precedente y los cambios que se producen, así como la defensa de los términos del intercambio y de los precios locales en el contexto externo mencionado que implicó la intervención.

A continuación se describe la magnitud de estos redescuentos, en su relación (en aumento con el déficit fiscal), lo que refleja asimismo la expansión de la oferta monetaria (en la creciente proporción de redescuentos sobre depósitos) y el nivel creciente de inflación. Ello produjo, como se puede ver en la Tabla 14, las tasas reales de interés negativas, que serían en definitiva una deliberada política de fomento al crédito y a la industria, en detrimento de los excedentes depositados (principalmente de origen rentístico).

---

<sup>105</sup> Aun cuando su carta orgánica lo impedía limitando los préstamos que podía tomar el gobierno de aquella entidad.

**Tabla 14. Tasa de interés real, redescuentos, emisión de medios de pago y agregados monetarios y financieros.**

	Oferta Monetaria	Inflación	PBI Real	Redesc/Dépos	i real	Valores del Gob	Redescuentos	Def Fiscal PBI
1945					-13,1			
1946				86%	-11,6	1,310,997,369	8,539,618,639	4,60%
1947	171,3	9,8	7,9	120%	-8,4	-1%	62%	6,90%
1948	76,8	15,6	5,5	132%	-8,3	33%	40%	5,80%
1949	36,3	27,4	-2,4	143%	-20	2%	30%	13,40%
1950	25,3	22,4	-1,4	149%	-16,8	15%	18%	9,80%
1951	45,1	40,8	-5,5	168%	-23,9	2%	28%	5,50%
1952	-19,6	34,5	-13	180%	-25	2%	16%	4,50%
1953	46,6	9,9	0,2	169%	0	84%	18%	5,60%
1954	-1,3	2	8,4	173%	0,2	7%	20%	8,80%
1955	37,2	10,7	7,5	182%	-6,5	23%	22%	8,50%

Fuente: Todeschini (2004)

En esta Tabla se puede ver cómo la política económica es financiada vía el otorgamiento de redescuentos, que aumentan progresivamente, hasta constituirse en un porcentaje cercano al 180% de los depósitos en el año 1952. Allí, con el Plan de Estabilización, la inflación y la oferta monetaria caen al igual que la magnitud de redescuentos, aunque la misma terminara en valores similares al 180%.

Por su parte, en la siguiente Tabla, se detallan los préstamos recibidos por el IAPI a partir de estos redescuentos como porcentaje del total de redescuentos entregados por el BCRA al BCI y al BN.

**Tabla 15. Total de préstamos al IAPI sobre los redescuentos otorgados al Banco Nación y al Banco de Crédito Industrial.**

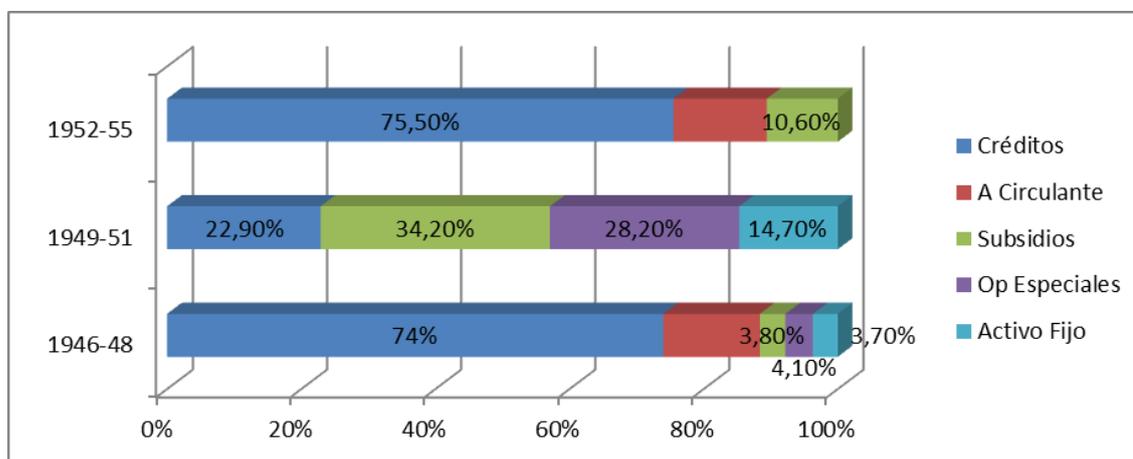
	Prestamos al IAPI /redescuentos BN	Prestamos al IAPI / Redescuentos BCI
1948	36%	
1949	41%	
1950	33%	57,29%
1951	28%	45,47%
1952	26%	43,03%
1953	34%	41,03%
1954	44%	38,01%
1955	49%	34,79%

Fuente: Todeschini (2004) y Memoria y Balance del BCRA (1958)

Y ya en el estudio del origen y aplicación de fondos del BCRA y del IAPI, para corroborar o refutar los postulados de Todeschini acerca del rol del organismo, se puede verificar el postulado de que los fondos del IAPI no provenían principalmente de los resultados de las operaciones de

intermediación o compra-venta de la producción agropecuaria (Ruiz; 2011, Ruiz y Figueres; 2012), cuestión que termina por reforzar la hipótesis de Todeschini.

**Gráfico 26. Aplicaciones de los fondos del IAPI entre 1946-1955.**



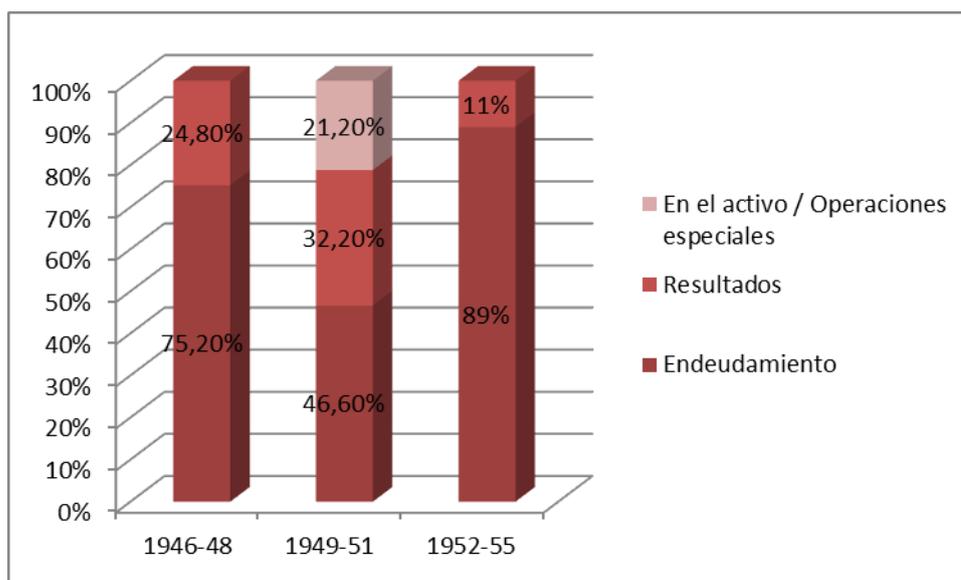
Fuente: Ruiz (2011)

Sobre el origen de los fondos: *“la principal fuente de recursos del Instituto fue el endeudamiento bancario, especialmente del Banco Nación y del Banco de Crédito Industrial”*<sup>106</sup>, ya que en promedio representaban un 60% del origen de los fondos año tras año (ver Gráfico 27).

Se puede concluir, en base al estado patrimonial del organismo, la composición del Activo y del Pasivo, y la importante magnitud del rubro Reparticiones oficiales en el primero, que el IAPI fue una fuente de financiamiento del gobierno, donde los fondos provinieron de los redescuentos a los Bancos (BCI y BN) por medio del Banco Central. Estas reparticiones oficiales fueron muy superiores al Activo Circulante (mercaderías), que sería propio de las operaciones comerciales.

<sup>106</sup> Ruiz y Figueres; 2012, p 21.

**Gráfico 27. Origen de Fondos del IAPI (1946-1955)**



Fuente: Ruiz (2011)

Mientras que el endeudamiento fondeo al organismo en m\$N 23 millones, las actividades específicas sólo aportaron m\$N 4,5 millones (ver Tabla n°16), dejando en claro de dónde provinieron principalmente los fondos para el financiamiento del plan de gobierno.

**Tabla 16. Origen y Aplicación de fondos del IAPI. Valores acumulados (1946-1955)**

	M\$N (Millones)
Fondos (actividades específicas)	4,5
Fondos (endeudamiento)	23
Aplicaciones (gastos gobierno)	8
Aplicaciones (subsidijs sector privado)	8

Fuente: Ruiz (2011) y Novick (1986)

## ¿El campo financia a la industria?

Antes de comenzar a describir los mecanismos y modalidades de redirección de renta intersectorial, cabe aclarar que estos nunca fueron directos. Es decir, nunca el IAPI transfirió al sector industrial los excedentes captados por las operaciones de comercio exterior (durante los años 1946-48, donde tales excedentes existieron), sino más bien todo lo contrario (en la mayor parte de los periodos se utilizaron recursos de diversos sectores para subsidiar al agro). Esto se puede verificar en el apéndice del presente estudio

(Tabla 28), donde a partir de los balances del organismo, no se encuentran fondos que impliquen directamente al sector industrial.

Durante los primeros años, que concentran generalmente los reclamos del conjunto del sector ya que el IAPI efectivamente lograba altos precios por la producción, los fondos se destinaron mayormente a financiar estas ventas, dado que no se recibía prácticamente dinero en efectivo a cambio. Inversamente, en la segunda etapa de su accionar, desde 1949 y hasta 1955 se verificarían quebrantos en las operaciones del IAPI, ya que pagaría más de lo que obtenía afuera, constituyendo un claro subsidio la actividad agrícola, a pesar de que las condiciones de colocación de la producción en el exterior no habían mejorado<sup>107</sup>.

En la Tabla nº17, a partir de las memorias del organismo y sus gastos año por año, se puede observar con claridad el cambio en sus objetivos y prioridades. Mientras que al comienzo se financiaban mayormente gastos de capital y gastos corrientes de diversas reparticiones oficiales, eso se modifica radicalmente para pasar, desde 1950, a subsidiar la actividad privada. Dentro de ella, esto ocurre con especial énfasis al sector ganadero entre 1949 y 1952, y luego primordialmente sobre el sector agrícola desde esa fecha hasta el fin del gobierno.

En el apartado sobre el origen de los fondos del IAPI, se ha explicado que las ganancias de operaciones de comercio no eran significativas en relación a otras formas de fondeo como el crédito del Banco Nación o del Banco de Crédito Industrial. Y para reforzar este punto, se agrega la cuestión de la aplicación de los fondos a partir de los balances del organismo. Al respecto, Ruiz y Figueres (2012) señalan que “...el IAPI no transfirió fondos desde el sector agropecuario, sino que transfirió fondos al sector agropecuario...”<sup>108</sup>, y que “el IAPI fue una fuente de financiamiento del gobierno”, en base al estado patrimonial del organismo, viendo la composición del Activo y del Pasivo, donde la importante magnitud del rubro Reparticiones oficiales en el primero resulta muy superior al Activo Circulante (mercaderías),

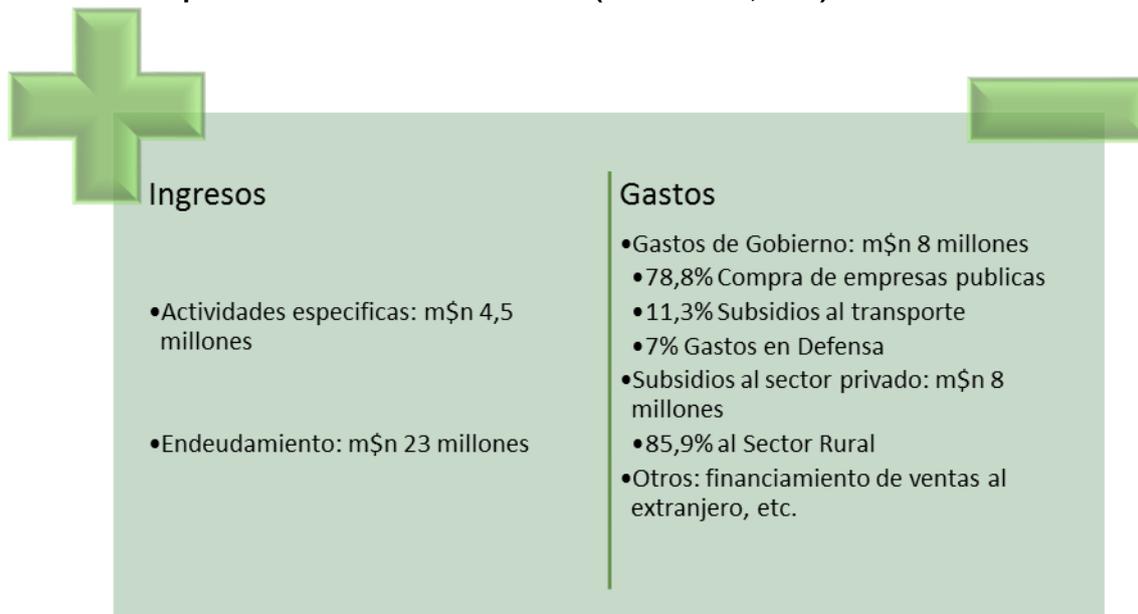
---

<sup>107</sup> Hacia 1952 ya no alcanzaba con los créditos para colocar la producción a los precios requeridos.

<sup>108</sup> Tanto desde la lectura de las partidas destinadas directa e indirectamente al sector como en la financiación y crédito a los países con los que se realizaban acuerdos para sostener el volumen de exportaciones.

que sería propio de las operaciones comerciales. Con ello, se deduce que el impacto en la industria de estas reparticiones era más bien indirecto, siendo los rubros más cercanos al sector los Gastos en Defensa u otros gastos directos.

**Ilustración 2. Aplicación de los fondos del IAPI (en millones, m\$). Acumulado 1946-1955.**



Fuente: Ruiz (2011) y Novick (1986)

Dicho esto, se corrobora la tesis de Todeschini (2004) acerca de la caracterización del IAPI como una entidad primordialmente financiera desde sus cuentas, a lo que se puede agregar que en relación a los sectores productivos, principalmente se dedicó a sostener mercados externos para la producción, subsidiar el funcionamiento de la industria local de aquellos bienes agrícolas y luego subsidiar los precios recibidos por el productor. Por ello, se relativizan las visiones del organismo como el responsable del estancamiento agropecuario pampeano y los problemas de los productores.

**Tabla 17. Resumen General de Financiaciones a cargo del IAPI (en miles de m\$)**

	1944/7	1946	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Totales acumulados
<b>TOTALES GENERALES (I más II)</b>	1,209,767.6	4,288,864.4	1,225,944.1	1,203,411.7	512,009.1	1,113,372.9	2,539,799.4	4,828,117.5	201,638.3	81,867.9	17,204,792.9
<b>I) Total de Gastos del sector público (A más B)</b>	1,110,914.2	3,959,142	1,062,038	724,740	170,247	280,993	324,675	392,933	201,638	81,868	8,309,187.1
<b>A) Total de Gastos de Capital</b>	902,162.4	3,474,201	884,648	649,616	155,458	280,953	314,754	384,131	196,516	81,868	7,324,306.8
<b>B) Total de Subvenciones a Rep. Del Estado p/ financiar gastos corrientes</b>	208,751.8	484,941	177,390	75,125	14,789	40	9,921	8,802	5,122		984,880.3
<b>II) Subsidios al Sector Privado financiados por el IAPI</b>	98,853.4	329,723	1,639,063	478,672	341,762	832,380	2,215,125	4,435,185			10,370,762.5
<b>A) Subsidios Agrícolas</b>	61,914.4	211,963	84,558	18,930	2,430	206,963	1,307,043	3,169,211			5,063,011.4
<b>B) Subsidios Ganaderos</b>	36,939.0	117,760	79,349	459,741	339,333	617,718	877,781	1,145,974			3,674,594.4
<b>C) Subsidios a los Minerales</b>						7,700	30,300	120,000			158,000.0
<b>III) Créditos a España, Italia y otros países</b>	785,500.0	372,800	209,600	501,300	342,400	31,200	23,200	22,000	203,000		2,491,000.0
<b>Total Final (monto de "totales acumulados" a más b</b>											

Fuente: Dpto. de Contabilidad del IAPI, Buenos Aires, 3 de Octubre de 1956

## Los mecanismos de redirección de renta y su impacto en el producto.

Aun cuando se logra verificar que el IAPI no actuaba en forma directa en el financiamiento de la industria, al considerar la política peronista en su conjunto<sup>109</sup>, de la cual el IAPI forma parte como pieza esencial, no puede negarse que el contenido último de la batería de políticas fue dirigido en miras al proceso de industrialización y la ampliación de las capacidades estatales.

Efectivamente la industria cobraba protagonismo en el periodo y la redirección intersectorial de renta se verificó a través de:

1. La modificación de los precios relativos del agro en relación a los otros precios de la economía y especialmente en relación a la industria (Díaz Alejandro, 1983; Debowicz y Segal, 2012). Es decir, la inflación aumentaba, los salarios ajustaban y el agro no ajustaba los precios en igual magnitud.
2. La sobrevaluación cambiaria producto de la inflación, que perjudicaba a quienes vendían bienes exportables pero beneficiaba a los que requerían importar.
3. Las tasas de interés reales negativas, que actuaban como subsidio al endeudamiento (tanto en la industria como en el agro) pero que acumulaban saldos favorables desde los depósitos bancarios de la renta agraria excedente, ya que no se podían girar fondos al exterior.
4. La priorización desde las políticas, de los intereses de ciertos sujetos agrarios como el trabajador rural o el arrendatario por sobre el terrateniente o el capital agrario tradicional, aun cuando implicase una merma en la capacidad de acumulación, de absorción de tecnología o un desincentivo a la inversión en el sector. Es que se desconfiaba de la voluntad y capacidad de aquellos para invertir y canalizar excedentes en forma productiva. En cambio, si esa renta era dirigida a sectores de la clase trabajadora, que por definición tienen mayor propensión a

---

<sup>109</sup> Y las planificaciones de la misma desde los postulados del Consejo Nacional de Posguerra (1944) y el Primer Plan Quinquenal (1947-1951).

consumir, la capacidad adquisitiva se dirigiría al mercado interno, y no a bienes suntuarios o importados.

Y al preguntarse si esta redirección, desde las políticas económicas, tuvo o no un impacto significativo sobre el producto agrario o sobre el reconocido estancamiento agropecuario pampeano, resulta importante incorporar al análisis al sector de bienes no transables<sup>110</sup> (Debowicz y Segal; 2012). Es que mismo luego de aceptar la hipótesis de la alteración de los precios relativos<sup>111</sup>, se detectan también otros cambios estructurales al interior de los *factores de crecimiento endógeno*, como lo son la composición de la relación capital sobre tierra (K/T) y de trabajo sobre tierra (L/T), siendo en ambos casos por que no ocurre una expansión de la frontera agrícola (*Ídem*). Y la pregunta entonces es sobre la magnitud del impacto de cada uno de estos factores de cambio.

Sobre el impacto en la producción del cambio en los precios relativos, no se comprueba (Debowicz y Segal; 2012) que el cambio en los precios relativos incida significativamente en la variación de la producción agrícola<sup>112</sup>. De ello, se desprende asimismo (con un estudio de correlación) que el sector agrario no responde positivamente en forma al precio. Lo que si ocurriría en la industria. En cambio, en relación al impacto del alcance de la frontera agraria (o tecnológica), este factor explicaría mejor el declive relativo de la agricultura.

## **Las políticas sobre el sector agropecuario y el ¿estancamiento?**

Efectivamente existe una relación entre el IAPI y la industrialización, siendo aquel un pilar del modelo económico, que junto con las medidas monetarias, cambiarias y la política de ingresos, permitieron la modificación de los precios relativos, la expansión del crédito y el auge del mercado interno, todo ello atravesado por el incremento de la inflación.

---

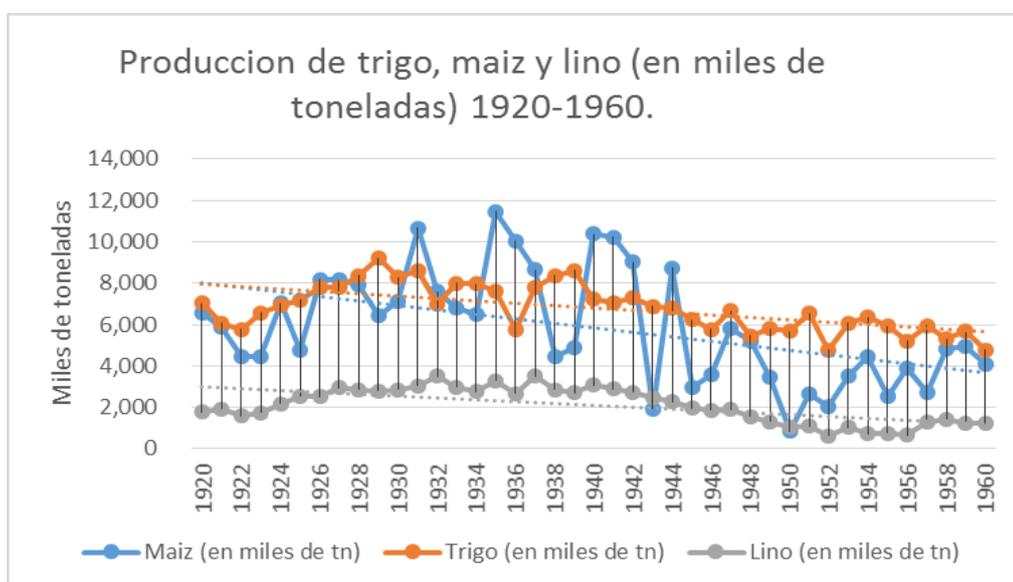
<sup>110</sup> Los autores modelizan escenarios por medio de un modelo de equilibrio general (CGE) de tres sectores y tres factores productivos, y concluyen que el crecimiento de la industria se produce en todo caso en detrimento del sector de bienes no transables (Debowicz y Segal; 2012, pp13).

<sup>111</sup> Díaz Alejandro, 1983.

<sup>112</sup> Sin las políticas implementadas, la agricultura sólo aumentaría un 2,9% su producto.

Pero al estudiar el impacto del accionar del IAPI sobre el sector agrario, se deben tomar en cuenta otras políticas que permiten visualizar procesos y modificaciones en la estructura social agraria. Por ello, para culminar el presente capítulo se revisan estos procesos y se pone en cuestión el estancamiento del sector agropecuario, que como se verifica, no es más que un estancamiento agrario y de los cultivos pampeanos exportables (trigo, lino y maíz).

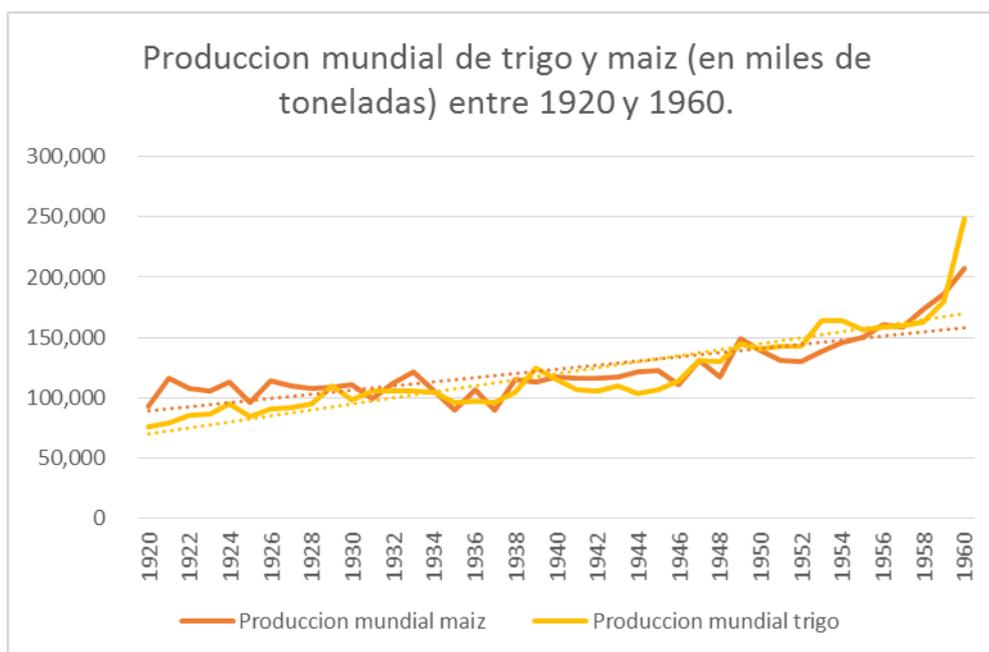
**Gráfico 28. Producción local de trigo, maíz y lino (en miles de toneladas) entre 1920 y 1960.**



Fuente: Ferreres, 2010

Tanto en la ganadería (donde la caída de la superficie agraria se compensa con el aumento de la superficie ganadera y del centeno, que es un cultivo forrajero) como en los cultivos extra-pampeanos (como el girasol, caña, vino, maní, tabaco, yerba mate y algodón) se evidencia un proceso de expansión, ya que crecen un promedio del 75% en producción, principalmente en aquellos bienes que tenían demanda interna.

**Gráfico 29. Producción mundial de trigo y maíz (en miles de toneladas) entre 1920 y 1960.**

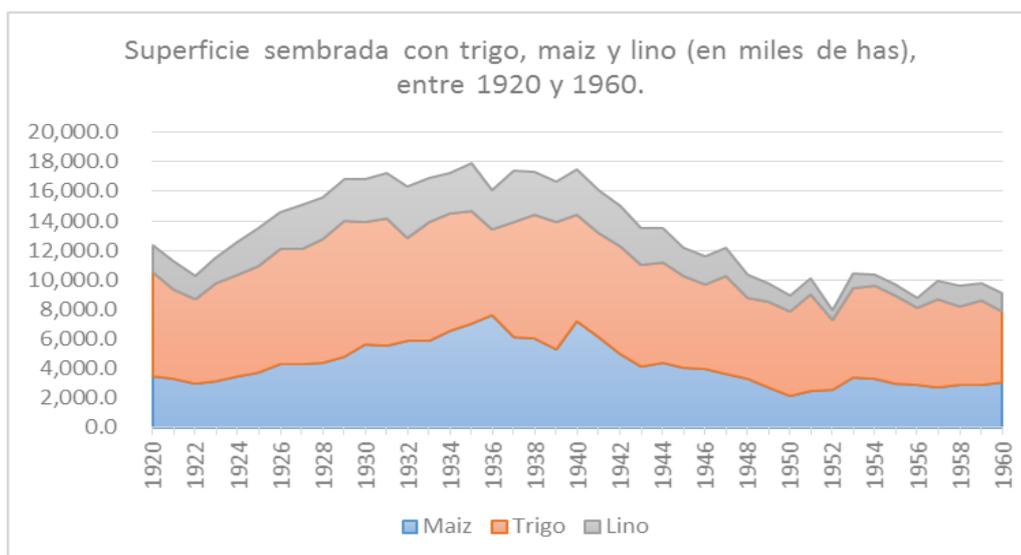


Fuente: Ferreres, 2010.

Asimismo, como se puede verificar al comparar la evolución de la producción local con la mundial en aquel periodo (Gráfico 29), efectivamente ocurre un desacople del incremento de la producción y en los rendimientos para estos cultivos, que sólo será parcialmente subsanado a principios de la década del '70. Ello obedece tanto a los problemas internos de la frontera agrícola y la asimilación e incorporación de tecnología en el sector, como a los esfuerzos de los demás países, con eje en EE.UU., por transformar las técnicas y rendimientos, a la vez que expandir las tierras cultivables.

En el siguiente Gráfico se puede ver el reflejo de la situación productiva en las superficies sembradas en los cultivos de trigo, maíz y lino:

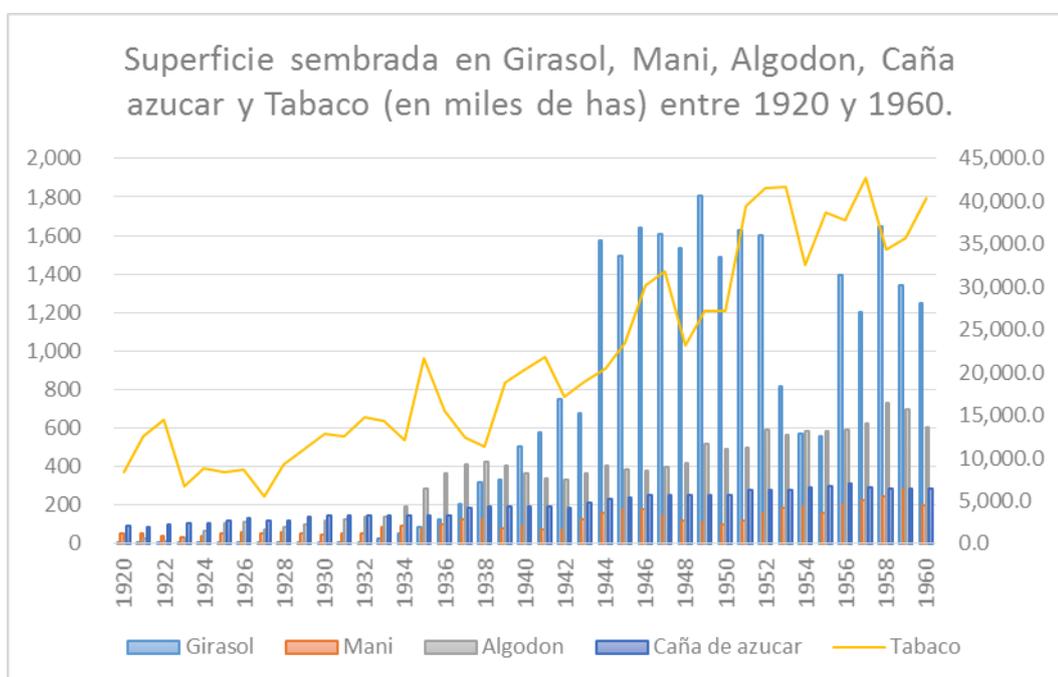
**Gráfico 30. Superficie sembrada en trigo, maíz y lino (en miles de has) entre 1920 y 1960.**



Fuente: Ferreres, 2010.

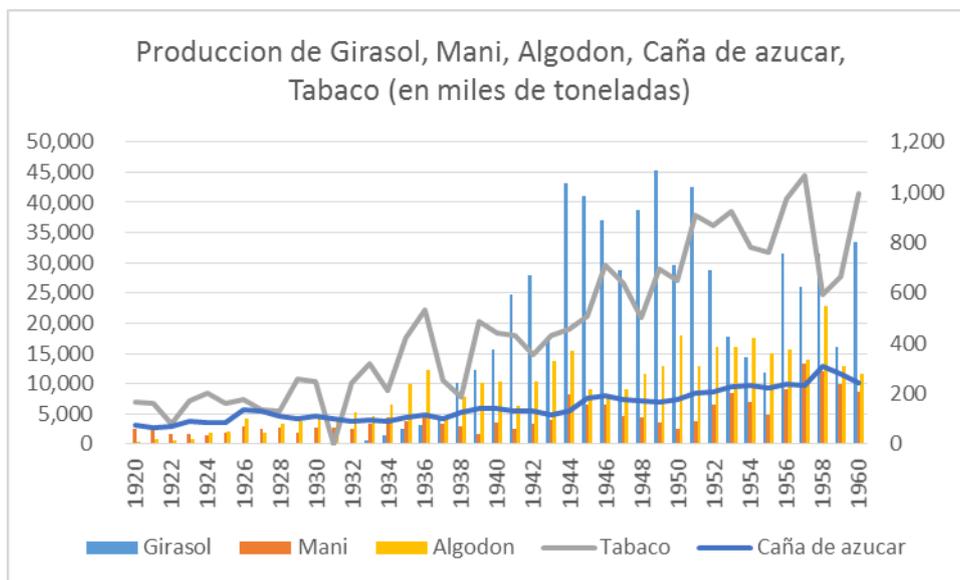
Y en contraposición, pueden ver en los siguientes gráficos los cambios productivos a partir de aquellos cultivos no tradicionales, apoyados en el crecimiento del consumo y del mercado interno. Ello ocurre en superficies sembradas (Gráfico 31) y en producción (Gráfico 32).

**Gráfico 31. Superficie sembrada con Girasol, Maní, Algodón, Caña de azúcar y Tabaco (en miles de has) entre 1920 y 1960.**



Fuente: Ferreres, 2010.

**Gráfico 32. Producción de Girasol, Maní, Algodón, Tabaco y Caña de Azúcar (en miles de toneladas) entre 1920 y 1960.**



Fuente: Ferreres, 2010.

Desde el inicio del peronismo, se pueden identificar políticas que sopesan aquella desventaja relativa del sector y la transferencia intersectorial. Estas afectan determinados sujetos agrarios por encima de otros, respondiendo a ciertos criterios u objetivos de política.

Por ejemplo, se destacan aquellas medidas que tuvieron como correlato inmediato un enfrentamiento al sector terrateniente, en concordancia con *“...las luchas de los chacareros arrendatarios abiertas en 1912 con el Grito de Alcorta y cuya continuidad, más allá de divergencias posteriores, se expresa claramente en la participación de dirigentes como Mauricio Birabent y Antonio Molinari como funcionarios del gobierno...”* (Martínez Dougnac; 2008). Y siguiendo a Gabriela Martínez Dougnac (2008) algunas de estas fueron:

- Caída y congelamiento de los arriendos
- Formalización de los contratos,
- Creación del estatuto del peón rural,
- Prohibición de los desalojos,
- Fomento al crédito agrario

- Impulso de una política de colonización<sup>113</sup>, con compras pero también con expropiaciones, lo que conjuntamente con el proceso de venta de grandes latifundios por los estancieros y terratenientes “preocupados” por su seguridad jurídica con Perón, configuran lo que se reconoce como un proceso de relativo ataque y fragmentación del latifundio.

Si bien los precios básicos fijados por el gobierno con el IAPI afectaban directamente la renta agraria, la disminución del canon y el congelamiento de los contratos de arriendo, sumados a las líneas de crédito para arrendatarios, marcaban una situación diferencial<sup>114</sup> entre los terratenientes y los chacareros<sup>115</sup> arrendatarios.

Aun sin que se cambiara por completo la estructura de la tenencia de la tierra, donde el latifundio seguiría imperando como forma predominante, algunos sectores lograron capitalizarse y acceder a la propiedad<sup>116</sup>, como asimismo experimentar la incorporación de tecnologías<sup>117</sup>, aunque no fuese un fenómeno generalizado.

En síntesis, con la intervención del estado peronista, aunque en el sector agrario no hayan cambiado las estructuras de poder, sí lo hacían las vías de la acumulación de capital. Los procesos ocurridos, que no han tenido un alcance masivo, pero sí un peso significativo, son descritos por Martínez Dougnac (2008) como “...la *capitalización* (...) y el *aburguesamiento de ciertos productores por la liberación de las trabas impuestas por el viejo arrendamiento...*”. Es decir, tomaba forma el desarrollo del capital agrario

---

<sup>113</sup> Que había comenzado con las expropiaciones llevadas a cabo por el Ministro de Agricultura del gobierno de facto de 1943, Diego Mason, que utilizó para ello al Consejo Agrario Nacional. Siguiendo a Balsa, en 1943 expropió 24.399 has, la mayor parte en Balcarce, aumentando ese número en 1944 a 123.424 has. Luego el Consejo fue intervenido, Mason fue reemplazado por Molinari, y así Perón continuó la política de expropiaciones, haciendo lo propio en 1945 con 55.388 has situadas en Bs. As. y Corrientes y aumentando las cantidades adquiridas en los años siguientes hasta 1948. El Banco Nación y el Banco Hipotecario Nacional también participaron adquiriendo tierras.

<sup>114</sup> En línea con el discurso peronista del primer gobierno donde “*la tierra debía pertenecer a quien la trabaja*”.

<sup>115</sup> Entre los chacareros podían identificarse tanto productores campesinos como agricultores familiares relativamente capitalizados que ocasionalmente incorporaban fuerza de trabajo asalariada en ciertas tareas de la actividad productiva.

<sup>116</sup> Tras la fuerte iniciativa de la política agraria peronista, en especial la política de colonización, por medio de expropiaciones y compras, desde el Consejo Agrario Nacional, que fue una institución clave en la relativa *propietarización*.

<sup>117</sup> Siendo los actores principales del proceso de *mecanización*.

genuinamente regido por las leyes del capital<sup>118</sup>, no ya trabado por las cargas pre-capitalistas.

Con respecto a la producción agropecuaria, la tesis de que en estos años se profundiza el período conocido como el “estancamiento” pampeano es difícilmente refutable en términos cuantitativos, con la abrupta caída en la superficie sembrada en territorio pampeano de trigo, maíz y lino principalmente. Pero las leyes y políticas agrarias peronistas efectivamente han causado “...un pasaje del predominio de las unidades productivas en arriendo o aparcería, al de las explotaciones en propiedad...” (Balsa; 1999) con procesos de incipiente *propietarización*.

Por ello, el fenómeno requiere ser analizado en las complejas manifestaciones que ocurren al interior del sector, bajo la paradoja del atraso productivo combinado con la expansión de las condiciones para el desarrollo del capital, aun sin que aumente la capacidad adquisitiva o la acumulación del sector.

Los grandes propietarios veían con muy malos ojos el avance sobre la propiedad de la tierra (con la disminución del arriendo y las leyes) y la actuación del IAPI en la regulación y centralización del comercio exterior (que encargaba al Estado el redireccionamiento del excedente antes disfrutado por ellos). Veían peligro en su condición y limitadas sus ganancias, con lo que buscaban progresivamente vender las tierras y trasladar los capitales hacia otro sector. Ello significa que no tenían (ni habían tenido) motivación en apostar a la acumulación de capital en el agro, lo que explica su baja paciencia ante las caídas del precio internacional y la negativa a reinvertir y modernizar las explotaciones, y por lo tanto, aumentar la producción. Sin embargo, se dio un aumento en el número de las explotaciones agropecuarias y efectivamente se movilizaron capitales en el agro, aunque los procesos fueron protagonizados, como hemos dicho, por sectores<sup>119</sup> de menor envergadura y en forma parcial y condicionada.

Esta situación se altera desde los cambios en la coyuntura externa hacia 1952 (por la caída en los precios internacionales y las malas condiciones

---

<sup>118</sup> De concentración y centralización.

<sup>119</sup> Mayormente en explotaciones familiares y de carácter arrendatario.

climáticas que afectan las cosechas<sup>120</sup>), cuando la política económica sufre un viraje importante, alterando el rol del IAPI y la orientación de las prioridades y medidas en la economía. A raíz de ello, hacia el segundo gobierno peronista el discurso hacia el agro ahora se iba a focalizar en la productividad y eficiencia y no ya en el enfrentamiento a la gran propiedad.

---

<sup>120</sup> Primero con la sequía en 1949-50 y luego con la de 1951-52

## Sección 4. Capítulo 8. La estructura del comercio exterior en el periodo y la operatoria del IAPI.

Como se ha mencionado anteriormente, los antecedentes del IAPI se encuentran en la Junta Reguladora de Granos y de Carnes, y luego la Junta Reguladora de la Producción Agraria (JRPA) como organismos estatales que regulaban los precios agrícolas. Asimismo, el IAPI absorbió, con su creación, las funciones de la Corporación para el Intercambio (CPI S.A) que, era una entidad privada creada en 1941, para delimitar las licencias de importación o exportación, vía licitaciones y otorgar así los permisos para el cambio de divisas.

Con esta Corporación, siguiendo a Llach (1984, pp 527), *“...se trataba de vender las divisas provenientes de la exportación de artículos nuevos a quienes desearan importar productos sujetos a restricciones... a la vez que se promovían exportaciones de origen industrial, se facilitaba el incremento de las compras a los EE.UU, país del que provenían la mayor parte de las importaciones restringidas”*.

Y en forma manifiesta, la Corporación actuaba privilegiando a ciertos capitales, entre los cuales prevalecían los extranjeros e intermediarios, como las exportadoras Bunge y Born, Louis de Ridder LTA, Continental o La Plata Cereal Co, que acaparaban las compras y ventas del 90% de la producción agraria. Como señala el autor anteriormente citado: *“Las operaciones fueron planteadas, declaradamente, en forma oligopólica, con la justificación de que debía evitarse que el alto precio pagado por las divisas diese lugar al estímulo de actividades artificiales que luego de la guerra no podrían subsistir”* (Ídem). Esta preferencia también se veía en la composición de los directorios de la Corporación, que se encontraban conformados por directivos de empresas, tanto de aquellas norteamericanas en Argentina como otras, exportadoras de productos industriales. Esta experiencia resultó infructuosa al tener en cuenta los problemas comerciales con EE.UU a partir de esa época, ya que aquel país decidía controlar sus exportaciones, por la guerra, dejando a Argentina de lado.

Asimismo, los puertos se encontraban privatizados, al igual que los servicios de transporte (FF.CC.), los Elevadores de granos, los depósitos y

galpones. Tampoco existía una flota mercante nacional, que se creó recién en 1941, lo que impedía incluso definir acerca de los destinos y circuitos comerciales, sumado a los altos costos que se pagaban por ello.

La creación de Red de elevadores en 1931, luego de la Dirección Nacional de Elevadores de Granos (1933), lo que posteriormente sería la Comisión Nacional de Granos y Elevadores<sup>121</sup> (de 1935 a 1949), posicionaba al Estado para legislar e intervenir en materia de las importantes instalaciones de exportación, que igualmente se encontraban privatizadas.

Recién con el Decreto n 10.107/44, se declaró de servicio público (plausible a expropiación), el uso de todas las instalaciones de recepción, almacenaje y acondicionamiento de granos. Al tiempo, se crearon Escuelas<sup>122</sup> para formar agentes en las tareas de clasificación y peritaje de la mercadería.

## La operatoria antes del IAPI

El funcionamiento de la estructura del comercio exterior antes de la intervención estatal, es resumido por Cafiero (1961, pp170) del siguiente modo:

- Sobre la provisión de insumos y la gestión: *“La servidumbre del colono comenzaba por la entrega de su producción a un acopiador de campaña, quien generalmente era también propietario del almacén de ramos generales de la zona. De este había obtenido, previamente, el dinero necesario para sus gastos de siembra, recolección, compra y reposición de los bienes de labranza...y los medios de subsistencia de su propia familia...se le ahorraba (incluso) el trabajo de hacer... las liquidaciones de gastos y ventas...y se llegaba hasta cobrarle intereses para mantener en depósito sumas excedentes, las pocas veces y casos que pudo contar con ellas...”*
- Sobre la clasificación, acondicionamiento y entrega: *“La “pesada” en las balanzas y el calado en las bolsas...para determinar su cantidad y calidad eran operaciones que veía realizar impávidamente<sup>123</sup>. La fijación del precio*

---

<sup>121</sup> Que luego se transformara nuevamente en Dirección Nacional de Granos y Elevadores, hasta 1954 donde pasa a ser el Instituto Nacional de Granos y Elevadores.

<sup>122</sup> Como la Escuela de Recibidores de Granos de Buenos Aires por Decreto n 15.158/44 y posteriormente una en Rosario y otra en Bahía Blanca.

<sup>123</sup> También menciona que se registran en la Junta Nacional de Granos constancias por miles de fraudes en perjuicio del productor.

*quedaba a merced de las oscilaciones de los mercados cuyo manejo ignoraba, cuando no se veía obligado a percibir nada más que un anticipo, por el cual pagaba intereses a la espera de la fijación definitiva del mismo.”*

- Sobre el cobro, donde primaban: *“Los pagos en especie y los fraudes a través...de las famosas “libretas”, que contabilizaban los propios acopiadores”*.

En suma, lo anteriormente mencionado expresa una estructura del comercio exterior en la cual las empresas exportadoras controlaban varios segmentos de la cadena, junto con acopiadores, comisionistas, corredores e intermediarios de los pueblos (proveedores y banqueros del productor), que actuaban incluso muchas veces por cuenta de estas empresas, y lograban apropiarse de una importante porción de la renta agraria<sup>124</sup>.

Ello ocurría ya que estos actores contaban con activos estratégicos, información, circuitos y canales de comercialización que eran fundamentales para llevar adelante la exportación. A la vez, las empresas exportadoras captaban las divisas que ingresaban por la exportación, lo que fue mediado por la CPI S.A luego de su creación (aun cuando ella favoreciera a estos capitales).

El arrendatario, en tanto, se veía asfixiado por la ausencia de legislación estatal con respecto a la cadena y por el peso de la renta. La cadena de comercialización se encontraba controlada por menos de 10 empresas transnacionales concentradas e intermediarios privados (estimados en 3.000), que tenían como incentivo pagar lo menor posible a los 180.000 productores (Cafiero, 1961), que resultaban siendo el eslabón más débil en la captación de renta.

Con las Juntas Reguladoras (1933), el Estado se limitaba a subsidiar los bajos precios obtenidos a nivel internacional, beneficiando a los terratenientes y permitiendo al arrendatario afrontar poco más que el pago de la renta de la tierra y los intereses y comisiones a los intermediarios. En este caso primaba la valorización de la tierra (que fue similar a las épocas de precios altos) y la posición dominante de intermediarios, proveedores y comisionistas.

Por otro lado, con la Ley de Granos y Elevadores<sup>125</sup> (1935) el gobierno se proponía mejorar las condiciones de “uniformidad” y comercialización con la

---

<sup>124</sup> Se estima en un 30% en un trabajo de Lucio Moreno Quintana citado por Cafiero (1961).

<sup>125</sup> Ley 12.253/35, sobre la que luego se crea la Comisión Nacional de Granos y Elevadores.

red de elevadores<sup>126</sup>, pero no mediaba en las relaciones de poder al interior del circuito.

Con el gobierno de 1943, se produce, como menciona Cafiero (1961, pp175), el primer giro en la política comercial hacia el sector, con el Decreto 10.107/44 que “...declara de utilidad pública (sujeto a expropiación) los elevadores de granos, cargadores, galpones, tinglados, maquinas, utillajes y demás dependencias en los puertos susceptibles a ser utilizadas para la recepción, almacenamiento, acondicionamiento y embarque de granos”. La Comisión Nacional de Granos y Elevadores pasaría a disponer de las instalaciones, cancelándose asimismo los contratos de concesión y arrendamiento existentes. Como menciona el autor, se terminaba así con la maniobra de las exportadoras de alquilar las instalaciones al Estado a precios ínfimos, cobrando luego una suma mayor a la Junta por el depósito de los granos en esos espacios.

La CPI S.A, que intervenía en las operaciones de cambio, fue liquidada a principios de 1946, pasando todos sus bienes al patrimonio del IAPI, para dar continuidad, bajo la presidencia de Perón, a aquel cambio sustancial en la lógica estatal. Entre otras medidas que afectarían la cadena de comercialización, regenteada por el Estado, se encuentran la expansión de los elevadores de granos, que antes eran 2 (en 1943) y estaban en manos de empresas extranjeras, para pasar a 39 en 1948 y 41 en 1951, localizándose principalmente en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Lo mismo ocurrió con los depósitos portuarios, que pasaban de ser 7 en 1943 a 243 en 1948-51, con otra gestión, ya a cargo del sector público.

## **Operatoria con la intervención del IAPI.**

Con el IAPI, el Estado se haría cargo de dirigir la comercialización y las licencias. Su creación nace en palabras de Miranda<sup>127</sup>, para lograr: “...una acción permanente de promoción del intercambio...” en tareas de expandir y afianzar los mercados externos y asegurar el aprovisionamiento necesitado

---

<sup>126</sup> Que asimismo habían generado fuerte rechazo en las exportadoras, al entrometerse el Estado por primera vez en sus tareas.

<sup>127</sup> Presidente del Banco Central luego de su nacionalización y por lo tanto Presidente del IAPI, al actuar éste último bajo la órbita del B.C.R.A.

localmente, orientando la “*lógica de la acumulación*” hacia “*el bien común*”. De este modo, el 28 de mayo de 1946, entre la elección y la asunción de Perón como Presidente, Farrell firma el Decreto 15.350 para crear el IAPI<sup>128</sup>.

Como será analizado luego, el régimen de ventas de exportación argentino en este período pasa por unos años a ser estatal, con algunas salvedades respecto a la comercialización interna.

Desde la Comisión Nacional de Granos y Elevadores se había decretado<sup>129</sup> la expropiación de los elevadores de granos a las empresas exportadoras<sup>130</sup> en todo el país, y con ello, sumado a las nacionalizaciones ya mencionadas (como la ferroviaria y la bancaria), y a la expropiación de las instalaciones portuarias<sup>131</sup>, el Estado pasa a tener un rol activo en la comercialización y en otros eslabones como la exportación, transporte y almacenamiento.

En relación a la producción, se adquiría directamente en muchos casos y los precios de los principales productos agrícolas estaban mayormente establecidos por el Estado, tanto para el caso de la exportación como para el mercado libre en el ámbito interno, en el caso de que el Estado no se encargara también de su distribución en el mismo.

En términos operativos, para las ventas en campaña, el proceso podía efectuarse de diversas formas por parte de los productores rurales. Como indica el Boletín de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, las ventas al IAPI podían realizarse:

a) con la oferta en forma *directa* por parte del productor o intermediario<sup>132</sup> en la Sede Central o por medio de los agentes oficiales previamente citados;

b) en *intermediación* de las sucursales de campaña del Banco de la Nación Argentina<sup>133</sup>,

---

<sup>128</sup> Decreto-ley fundante del IAPI en mayo de 1946 expresaba el propósito de: “*Defender las cotizaciones de los productos argentinos frente a los organismos combinados extranjeros, constituidos para la coordinación y centralización de su adquisición*”.

<sup>129</sup> Expte. N 2986/45

<sup>130</sup> Bunge y Born, Continental, Luis De Rider, Dreyfus, Cia de Comercio Ltda Van Warden, Cia de Exportación de Cereales S.A y Embarcadero Escoses S.A. La Plata Cereal Co, Genaro García S.A, Graneros Modelo S.A y Saldel S.A.

<sup>131</sup> Decreto 9626/46

<sup>132</sup> Acopiador, cooperativista o corredor.

<sup>133</sup> Que sólo estaban autorizadas a adquirir producción de los productores, acopiadores o cooperativistas.

c) mediante entregas de los productores directamente a instalaciones oficiales del depósito de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, recibiendo en contrapartida una “certificación”, luego de que la sección administrativa del elevador confirmase que existía lugar en el depósito.

La venta directa consistía en un documento de propuesta de venta y contrato de la operación. El organismo estatal enviaba inspectores a verificar la existencia física de la mercadería y las condiciones, que tomaban las muestras del cereal y lo registraban en la Cámara de Cereales de la jurisdicción correspondiente a la zona, verificando la calidad con los estándares y registrando al productor como depositario en ese cultivo.

El informe del Boletín, detalla como “...a partir de los 30 días de constituirse en depositario comienzan a correr en su favor bonificaciones por mermas y almacenaje que la demora de la recepción origina<sup>134</sup>.” A este respecto, se expedían periódicamente reglamentaciones y normativas para cada zona y cultivo. A continuación, luego de registrado el productor como depositario, recibía un certificado que le permitía solicitar al Banco percibir un porcentaje sustancial del precio oficial (95% para el trigo, 90% para el maíz y el lino). Esta situación, de definición de los precios básicos en la siembra con cierta flexibilidad a adherir un porcentaje en la cosecha, generaba cierto sustento y reaseguro al productor.

Luego, con esta solicitud realizada, el Instituto enviaba al productor la comunicación de la aplicación del grano y, oportunamente, la orden de entrega a la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, a molinos, o a exportadores<sup>135</sup>. La orden daba lugar al procedimiento de recepción del grano, donde se hacían extracciones para verificar la calidad y condición por parte de los agentes indicados por la Dirección Nacional o por los compradores, según el destino de la producción. Citando el boletín mencionado, “Perfecciona el trámite la emisión del formulario 66 del IAPI a nombre del productor, consignando la cantidad y calidad de la mercadería entregada. Esto faculta al chacarero de percibir la liquidación final, ajustada con las bonificaciones o

---

<sup>134</sup> Ídem

<sup>135</sup> Según informa el Boletín, esto último no acontece, es sólo una posibilidad virtual.

*rebajas por calidad y otros conceptos y cuyo saldo le abona el Banco de la Nación...<sup>136</sup>”.*

Otra modalidad de venta consistía en la participación de un intermediario, donde cumplían esta función determinados acopiadores. En este caso, la recepción del grano se producía en la chacra o la estación ferroviaria, y el almacenaje era en galpones del comprador o en depósitos del Ferrocarril. Se daba por supuesto que los precios pagados por los acopiadores y cooperativistas deberían ser equivalentes a los precios básicos fijados por el Estado, considerando que el IAPI sólo abonaba a los intermediarios este precio establecido, donde el margen de estos actores se limitaba a las bonificaciones por *mermas, almacenaje y utilidad prevista*<sup>137</sup>.

La operatoria por “certificación”, refería a la entrega del productor del grano directamente en la Dirección Nacional de Granos y Elevadores contra un certificado negociado en la respectiva sucursal del Banco de la Nación. Los requisitos previos eran que la Dirección verificase la existencia de espacio físico o llamase a la “abierta” recepción en determinado puerto. *El certificado emitido podía ser por mercadería “en condición” o “condicional”, numerando tanto el IAPI como esta entidad los respectivos contratos de la operación.*

Citando al mismo Boletín informativo, sobre el pago efectivo, en el caso de la mercadería “en condición” “... *el Banco de la Nación paga el 100% de la operación que queda así finiquitada*<sup>138</sup>”. Para el certificado “condicional”, “...*el pago queda sujeto a rebajas que establezca la cámara correspondiente, siendo el adelanto en tales casos del 95%*<sup>139</sup>”.

Respecto al transporte de la mercadería, el flete quedaba a cuenta del entregador. Para el caso que fuera ferroviario, existía la alternativa de hacerse pagar en destino, acreditando el importe en la declaración de deuda de acompañaba el certificado<sup>140</sup>.

En cuanto a las calidades, excepto en la mercadería “condicional” eran acreditadas en todos los casos según un “estándar” impuesto por la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, con lo que las Cámaras de Cereales no

---

<sup>136</sup> Ídem, p 177.

<sup>137</sup> Esto se producía contra recibo de la copia de la liquidación realizada al productor, con la firma de éste.

<sup>138</sup> Ídem, p178.

<sup>139</sup> Ídem, p178.

<sup>140</sup> En este caso sería el Banco el que descuenta el importe del precio.

intervenían en las operaciones y se lograba “perder la identidad del grano”, lo que es reconocido por el Boletín como una gran ventaja de este sistema de comercialización para simplificar la operatoria a gran escala, “a granel”.

Sobre lo destinado al mercado interno, las modalidades de comercialización eran diversas. Por lo general, se ajustaban a las “condiciones Cámara”, refiriéndose a las normativas de las Cámaras Arbitrales o Gremiales. Estos órganos fallaban en primera y segunda instancia ante los litigios allí invocados, siendo la Dirección Nacional, con el Tribunal de Apelaciones, la encargada de definir con fallos inapelables en última instancia.

La recepción, almacenaje y embarque, se realizaba por medio de los agentes oficiales que acreditaban los formularios mencionados y la mercadería y luego labraban órdenes para su despacho en campaña y destino a la Unidad Portuaria correspondiente. Los vagones se descargaban en puerto previo control de calidad y verificación de la documentación y se emitía copia a los organismos involucrados de la “nota de expedición” con los despachos efectuados y las novedades que pudieran producirse en el traslado.

Todo esto quedaba registrado en el IAPI y en la Dirección Nacional, con un orden secuencial del flujo de mercaderías que permitía llevar la coordinación del transporte, almacenaje y embarque de los granos. Ante circunstancias especiales o urgencias, la Dirección Nacional, previo acuerdo con el IAPI contratava camiones para el transporte de mercadería, con fletes abonados por el Banco de la Nación contra factura presentada por dicho organismo.

Sobre el almacenamiento, este consistía en el mejoramiento y acondicionamiento interno, siendo el IAPI el que abonaba por este servicio a la Dirección Nacional una tarifa determinada.

Y por último, el embarque estaba a cargo de la Dirección de Explotación, *“...de acuerdo a las existencias, conveniencia de cargas, características de los vapores o condiciones especiales de las ventas<sup>141</sup>”*, luego de recibir el anuncio de la llegada de vapores y el detalle de las ventas por parte del IAPI. Así, actuaban en conjunto el IAPI y la Dirección Nacional, que se mantenían informados de esta situación. No obstante, no hay que perder de vista que en

---

<sup>141</sup> Ídem p 179.

la realización física del embarque, también intervenían los *gestores de las empresas exportadoras*.

## **El rol de las exportadoras**

Como detallan informes preparados para la Dirección de Economía de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores y publicados en el Boletín Oficial, las operaciones con el exterior, las ventas en este caso, no se realizaban “de país a país”, como podría pensarse dada la centralización del comercio y la oposición al agrupamiento de las potencias. Si bien la única forma de comerciar era bajo la celebración de un tratado comercial con el país de destino, estos emitían los pedidos a las firmas exportadoras radicadas en Argentina, que eran las encargadas de mediar y registrar la exportación bajo su nombre.

Estas empresas, “...*gestionan ante el I.A.P.I la imputación respectiva de la cantidad solicitada en compra y, acordada la misma, suscriben un documento comprometiéndose a transferir al Ministerio de Finanzas (BCRA) a los tipos oficiales establecidos, las divisas procedentes de la operación*. Incluso en algunos casos, para el trigo y la semilla de lino, se efectúan las operaciones a condición de que la nación de destino provea productos, considerados esenciales, al país.”<sup>142</sup>

Luego de estos trámites, el informe continúa describiendo que el IAPI libra a favor del exportador la “orden de entrega” para el grano de posesión legal por parte del Estado y del cual es depositario la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, a través de la red de elevadores oficiales portuarios.

En definitiva, la acción de los exportadores se limita a estas funciones y merma su capacidad de valorizar el capital en este espacio, aunque no desaparecen en términos operativos.

Tomando las fuentes primarias de los informes de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, sobre las declaraciones de las firmas exportadoras para los años estudiados, puede observarse que el total de lo exportado continúa llevando la firma de las principales exportadoras, aún con la aparición del IAPI. Esto mantiene inalterada la participación operativa de las empresas y

---

<sup>142</sup> Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, Vol XI, número 3, 30 de setiembre de 1950, p177.

la concentración en pocas firmas de la exportación, tal como ocurrió durante toda la historia local.

**Tabla 18. Exportación de trigo en toneladas, 10 principales firmas, acumulado 1945-1948.**

Firma	Expo Trigo (tn)	%/ Total
Bunge y Born Ltda S.A Comerc. Financ. E Indust.	2,010,365	25%
Dreyfus Louis y Cia. Ltda S.A de Comerc de Exp e Imp y Financ.	1,044,219	13%
Cerealista Maura y Coll S.A Arg.	607,706	7%
De Ridder Louis LTDA S.A Comerc.	590,428	7%
Cía Continental de Granos Argentina S.A Comerc.	558,465	7%
La Plata Cereal Co S.A	521,274	6%
S.A Molino Ingles Arg. Ltda	398,396	5%
Bosch Vicente Francisco y Cía. S.R.L	388,101	5%
S.A Genaro Garcia Ltda	292,301	4%
Total	6,411,255	78%

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, 1949.

Entre 1945 y 1948, para el trigo, las 10 primeras firmas concentran el 78% del total exportado, con sólo dos de ellas que alcanzan el 38%, como lo son Bunge y Born (25%) y Dreyfus (13%). En maíz, las 10 primeras ocupan el 85% del total, alcanzando 5 de ellas el 70%.

**Tabla 19. Exportación de maíz en toneladas, 10 principales firmas, acumulado 1945-1948.**

Firma	Expo Maiz (tn)	%/ Total
Bunge y Born Ltda S.A Comerc. Financ. E Indust.	1,751,837	23%
Dreyfus Louis y Cia. Ltda S.A de Comerc de Exp e Imp y Financ.	1,200,947	16%
La Plata Cereal Co S.A	821,729	11%
Cía Continental de Granos Argentina S.A Comerc.	750,102	10%
De Ridder Louis LTDA S.A Comerc.	696,521	9%
Bosch Vicente Francisco y Cía. S.R.L	462,551	6%
S.A Genaro Garcia Ltda	319,186	4%
Van Waveren Arg. S.A Comerc. E Industr.	301,050	4%
Nidera Argentina S.A de Exp, de Cereales de comerc y financ.	226,460	3%
Total	6,530,383	85%

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, 1949.

En cuanto al procedimiento de exportación, el rol de los exportadores se limitaba a recibir el producto, acreditado en un formulario (302), y luego de la aceptación del país receptor y de la certificación interna de calidad (C.A.C) se liquidaba la operación correspondiente donde el Estado le depositaba el 95%

del monto, para luego recibir el resto previa disposición de la Cámara de Cereales.

El exportador actuaba como agente del país comprador, y luego de cobrar las divisas correspondientes de la operación, negociaba con el Banco Central de la República Argentina el tipo de cambio oficial comprador de dichas divisas, para luego proceder a la liquidación correspondiente.

La comisión de los exportadores era abonada por el IAPI y computada sobre el valor global de la operación en condiciones F.A.S, aunque se reembolsan los gastos en los que deba incurrir para pasar el cargamento de condiciones F.A.S a F.O.B. (sobre vagón dársena), y consistía en un 0,75% del valor en el caso del trigo, harina de trigo, maíz, avena, cebada, centeno, lino, aceites vegetales, germen de trigo, semillín y rebacillo. En el caso de los “expellers”, la comisión consistía en un 1,25%, referidos a tortas y harinas de productos oleaginosos, y subproductos del trigo.

Por lo tanto, el régimen de ventas de exportación argentino en este período pasa a ser estatal durante los primeros años bajo la existencia del IAPI, con algunas salvedades respecto a la comercialización interna y a la operatoria de exportación.

Siguiendo los informes de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, hasta 1949 los productos de posterior aplicación a la cadena industrial como el trigo, lino, girasol, maní y nabo; eran de venta obligatoria al Estado. En el caso del maíz la rotunda sequía privó la participación del organismo en operaciones, pero sí intervino en avena, cebada y centeno, en escasos volúmenes ya que los precios del mercado interno de consumo por lo general superaban la oferta estatal.

El decreto N° 30.114 del 1/12/1949 para el trigo, el N° 22.370 del 12/09/1949 para el girasol, el N° 22.372 de esa misma fecha para el maíz, el N° 31.878 del 17/12/1949 para el nabo, el N° 30.115 para la avena, cebada y centeno y el N° 30.116 del lino, todos estos últimos del 1/12/1949, establecen los precios estatales en moneda nacional (m\$n) por 100kgs de mercadería entregada en bolsa sobre vagón dársena.

Los precios fijados fueron ese año: \$23,5 para el trigo; \$29 el girasol; \$16 para el maíz; \$30 para el nabo; \$14, \$17 y \$16,50 para la avena, cebada y centeno respectivamente, y \$34 para el lino. Y serían los últimos precios

plausibles a quejas o reclamos por parte de ciertos sectores a disgusto con esta situación.

Las compras por parte del estado se realizaban con intervención de la banca, ahora nacionalizada, como principal modo de financiamiento y de fondeo. Por lo tanto, el IAPI no funcionaba en forma autónoma y escindida del sistema de comercialización y financiero, sino que lo hacía en forma complementaria con el Banco de la Nación, los Mercados a Término de Buenos Aires y Rosario, acopiadores e intermediarios cooperativistas o corredores y principalmente con la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, donde se recibía en depósito el grano por parte de los productores, entregando a cambio los llamados “certificados”.

Luego de 1952, el IAPI fue cambiando sus funciones al calor de la coyuntura, pagando mejores precios básicos a los productores, en un claro giro hacia el subsidio de la producción agropecuaria. Asimismo, la estatización inicialmente promovida, bajo su intensidad, lo que permitió liberar precios y cultivos del control estatal. En cuanto al proceso de exportación, sucede algo similar ya que baja el nivel de participación del Estado y de a poco se va redirigiendo hacia el fomento de las cooperativas.

En síntesis, el IAPI no modificaba radicalmente la estructura de las empresas exportadoras, pero si neutralizaba su capacidad de captación de renta. El poder económico y financiero de las grandes exportadoras, su capacidad de acumular capital, nunca antes había sido puesto en cuestión de esta forma. Sin embargo, otro aspecto usualmente no mencionado, refiere a la transformación de la actividad en términos funcionales. En este punto es donde se reconocen los límites de la experiencia de intervención, donde el sostenimiento de las operaciones de los exportadores se observa en la magnitud que tuvieron las firmas predominantes sobre lo exportado y en la concentración de la mayor parte de la exportación en pocas de ellas, como ha ocurrido antes y como ocurrirá luego en la Historia Argentina.

## **Capítulo 9. El IAPI, sus funciones y cambios al calor de la coyuntura.**

### **Las funciones, las áreas y los tipos de intervención**

Los métodos de intervención fueron diversos, alternando la centralización total y parcial, hasta la regulación y los subsidios, según el caso. Sin embargo, como se ha mencionado, las funciones del IAPI excedieron ampliamente la intervención en el comercio exterior. Se pueden reconocer seis funciones principales: comerciales, financieras, reguladoras, de promoción y fomento, de abastecimiento y distribución, y de subsidios (Novick; 1986).

Dentro de las primeras (comerciales), el IAPI compraba productos sólo para exportar en los casos de la avena, el centeno, la cebada y el maíz. En el caso del trigo, adquiría también lo destinado para el mercado interno. Asimismo compraba en éste productos para exportar, como los cueros, las carnes, las grasas y el cebo. Las oleaginosas las captaba en su totalidad, dirigiendo selectivamente y de forma directa determinados productos al procesamiento industrial.

Las funciones financieras sirvieron para reparticiones de fondos discrecionales en diversos ámbitos como los teléfonos, los ferrocarriles y la marina mercante. Tanto a fines funcionales como para la especulación, se utilizó un sistema de resguardo basado en la acumulación de mercadería en depósitos propios o alquilados y en tránsito o en aguas de jurisdicción nacional, en espera de mejores condiciones de mercado.

El tercer aspecto era el de regular los mercados internos, interviniendo en ventas ante escasez o compras si había excedentes sin colocación o sobreproducción (arroz, 1952; tomate, 1950), fijaba precios y establecía beneficios y socorría en situaciones de crisis a ciertos productos.

En cuarto lugar, declaraba actividades consideradas como “prioritarias” que deberían ser particularmente beneficiadas. Se les otorgaban créditos sin obligación de devolución, se colaboraba en la compra y distribución de las semillas, se establecían precios diferenciales para zonas en crisis, y se facilitaban herramientas para combatir plagas.

Por último, sobre el abastecimiento y la distribución, se llegaron a expropiar por decreto<sup>143</sup> productos escasos para distribuir entre los consumidores<sup>144</sup> (Novick; 1986). Y sobre la actividad subsidiadora, especialmente se entregaron compensaciones a los productos de consumo masivo con el fin de evitar el aumento de precios, permitiendo sostener –e incluso aumentar- el nivel de salario real y al tiempo evitar el incremento en los costos de producción internos.

Los tipos de intervención del IAPI se definen mediante tres formas de operación en la exportación (Novick; 1986). Por un lado estaban las definidas como *directas*, donde el IAPI compraba y vendía directamente. Luego aquellas llamadas “a diferencial”, donde se reconoce por el exportador un porcentaje de los valores FOB de las ventas, y por último las operaciones “calzadas”, donde se realizaba en simultáneo la compra y venta al exterior oficiando el IAPI como mero intermediario. Asimismo, la regulación ocurría tanto en precios como en cantidades.

En los bienes de importación, que tan necesarios eran para la acumulación local, su actuación fue muy controversial. Se determinaban discrecionalmente los actores beneficiarios de las licitaciones y las cantidades que podrían importar. Las operaciones eran en forma de consignaciones, donde el IAPI actuaba como mero intermediario en la distribución, o en forma de compras, donde adquiría por cuenta propia los productos del mercado externo acumulándolos en depósitos<sup>145</sup>.

Sobre las exportaciones, entrando en los principales cultivos, por ejemplo el trigo, Novick señala que el Estado adquiría en promedio entre 1946-1954, el 80,5% de la producción, con picos de 91,6% en la campaña 1945-46 (4.764.000 toneladas) y un mínimo de 31,6% en la campaña 1952-53. Una estrategia interesante era la definición de precios básicos en la siembra con el margen para mejorarlo en algún porcentaje en época cosecha. En el caso de este producto, existía una especial preocupación. Al ser la materia prima del pan, producto de primera necesidad, el Estado se encargó de monitorear

---

<sup>143</sup> Decreto nº 12786/49.

<sup>144</sup> Dos cargamentos de pino “Spunce” importados de Rumania.

<sup>145</sup> Se encontraban en el puerto, en Villa Martelli, en Monte Chingolo (desde 1948)

también el resto de la cadena productiva: se hizo cargo de la distribución en molinos harineros, como así de la regulación del precio final de venta.

Hasta 1949, los precios básicos del trigo eran considerablemente menores a los internacionales, con lo que el diferencial de precios en este producto era una fuente importante de crédito a favor en los acuerdos comerciales con el exterior. Aun así, la producción triguera no experimentó gran crecimiento entre 1935 y 1950, manteniéndose alrededor de las 6.000.000 de toneladas. De hecho tuvo períodos declinantes y catastróficos, como lo fue la campaña de la gran sequía 1951-52, donde la producción cayó a 2.100.000 millones llegando incluso a tener que importar trigo para abastecer el creciente consumo interno.

En otros cultivos, en promedio, entre 1946 y 1954, el Estado se hizo cargo de un 37,45% en cebada, un 32% en avena, un 49,57% en centeno, y un 49,97% en maíz. En estos casos, excepto en los períodos de crisis donde se suministraban semillas y forrajes a precios menores, sólo intervenía para exportar (Novick; 1986).

En lino<sup>146</sup>, hasta la campaña 1948-49, se adquirió el total de la producción mirando al mercado interno dada la importancia de la cadena industrial del cultivo, incluso interviniendo también en la distribución. Desde 1949-50, exclusivamente actuó en lino para exportar, liberando en manos privadas el mercado interno pero con la fijación de precios mínimos. En este producto se puede ver la tensa relación entre el rol del IAPI y los EE.UU. por ejemplo. Cuando este último dio cuenta de que el cultivo provenía de Argentina en gran magnitud y brindaba fuertes utilidades de alrededor 700 millones de pesos, no dudó en impulsar su propio abastecimiento.

Otros cultivos intervenidos, cada uno en forma particular, fueron el girasol, el aceite de Tung, el maní, los aceites comestibles, las harinas de extracción, etc. Sólo hacia 1953 se incorporaron a la acción del IAPI productos de la lechería como manteca, queso, caseína y huevos, con operaciones “a diferencial”.

---

<sup>146</sup> En este producto se puede ser la tensa relación entre el rol del IAPI y los EE.UU. por ejemplo. Cuando este último dio cuenta de que el cultivo provenía de Argentina en gran magnitud y brindaba fuertes utilidades de alrededor 700 millones de pesos, no dudó en impulsar su propio abastecimiento.

En carnes, a pesar de las demandas y presiones para nacionalizar los frigoríficos, la vía de intervención se dio sólo por medio de operaciones “calzadas”, existiendo una fuerte influencia de los capitales externos, en continuidad con la histórica política conservadora. En esta cuestión confluyeron en el Estado tanto las presiones inglesas para la exportación, como las de los frigoríficos británicos y estadounidenses para mejorar los precios que recibían e impedir la expropiación. Todo esto originó la intervención activa del embajador Messersmith, a quien Perón le garantizó seguridad jurídica en un escenario de conflicto frente a las huelgas de los trabajadores del sector.

A su vez, el comercio de este producto fue objeto de acuerdos con Gran Bretaña que resultaron muy perjudiciales. Los precios pactados eran malos<sup>147</sup> y se sabía que iban a dar pérdidas, pero ello no importaba con tal de sostener la relación comercial<sup>148</sup>.

El Estado además actuó cubriendo quebrantos tanto de los productores como de los frigoríficos cuando adelantó un 80% del valor de las carnes en cámaras frías tras la devaluación inglesa y la inconvertibilidad, como también tuvo que compensar por \$18.000.000 millones de pesos las diferencias de los precios internos (que eran mayores a los de exportaciones) con los pactados con Gran Bretaña. En carnes también de a poco aumentarían el nivel de subsidios (ver Tabla 20) y el Estado se alejaría del control, delegando actividades al sector privado. Ello también pasó por ejemplo en grasas, cebos y cueros, donde comenzó interviniendo con operaciones directas y de a poco bajaba los volúmenes de ésta intervención hasta suplantarla por la intervención “calzada” o la liberación total.

---

<sup>147</sup> Rondaban en las 96 libras esterlinas por tonelada métrica. A \$13,53 por libra esterlina, los precios acordados eran de \$1,30 por Kg, muy por debajo de los \$2,14 necesarios para la tasa de ganancia media, impidiendo que se cubran los costos de producción.

<sup>148</sup> “...el precio que nos pagan los ingleses por las carnes es muy inferior al precio que se paga en nuestro consumo interno, o sea que los ingleses se llevarán la mejor carne a precios muy inferiores a los que paga cualquier consumidor argentino en cualquier punto del territorio nacional.”. (Discurso del diputado Frondizi en ocasión de discutirse el convenio anglo argentino de 1949, en DSCDN, agosto 24, 25, 26, 1949)

**Tabla 20. Subsidios entregados por el IAPI a frigoríficos (en miles de m\$n)**

<b>Año 1949:</b>	<b>7.660,1</b>
<b>Año 1950:</b>	132.513,8
<b>Año 1951:</b>	297.117,6
<b>Año 1952:</b>	264.268,3
<b>Año 1953:</b>	308.860,1
<b>Año 1954:</b>	467.540,8
<b>Total:</b>	1.477.960,7

*Fuente: Memorias del IAPI, 1954.*

La intervención sobre la minería, que tardíamente sería considerado un sector estratégico, se dio hacia 1954, con controles en productos como el plomo, el cuarzo, la colza, etc.

En una escala de importancia –en relación al sentido de la intervención por parte del Estado- se podría situar en el primer puesto a la producción cerealera, luego la ganadera, y sólo después, para completar el podio la actividad forestal y la minería. En importaciones, las de mayor relevancia fueron los materiales de la construcción<sup>149</sup>, los metalúrgicos<sup>150</sup>, las maquinarias<sup>151</sup>, textiles<sup>152</sup>, además de varios artículos importantes como arpillera, papel de diarios, petróleo, etc. En este aspecto el IAPI financió bienes de capital por m\$s 7.324.306.700 de pesos, interviniendo, como se ha dicho, en operaciones clave en el campo político y económico como las nacionalizaciones de los ferrocarriles, de las compañías de gas, la flota aérea mercante, entre otras (Novick; 1986). Con las importaciones también atendía a los ministerios financiando insumos, transportes y armamentos.

## **Los cambios en su actuación.**

En la dinámica de la actuación, podemos relacionar los cambios paulatinos en relación con cada cultivo con un proceso integral de alteración de la política económica y de los ejes de actuación del Estado. Resultaba imposible brindar a cada actor el precio deseado (el mínimo al consumidor, el

---

<sup>149</sup> Como cemento, madera y vidrio; desde Rumania, Polonia y Yugoslavia

<sup>150</sup> Como chapas, cobre, hierro, acero y aluminio; desde Polonia, Alemania, Checoslovaquia y Rumania.

<sup>151</sup> Como motores, camiones, tractores, chasis, aviones, etc.

<sup>152</sup> Como tejidos, hilados, etc.

máximo al productor), al mismo tiempo que se llevaban a cabo negociaciones con la intención de maximizar los precios obtenidos por el Estado en el exterior.

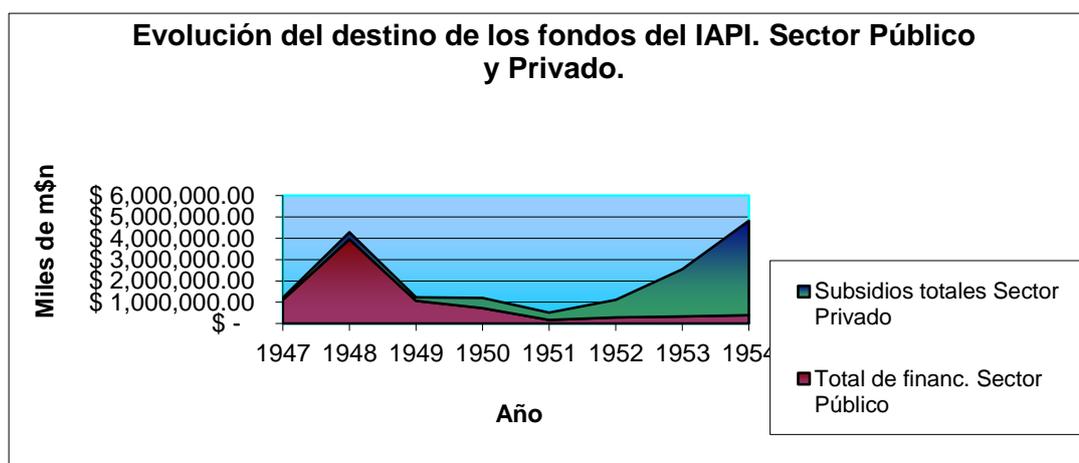
Por ello, los límites del tipo de desarrollo afectarían las prioridades políticas y económicas de cada momento para con las distintas fracciones de clase, e iban a delimitar la estrategia en cuanto al rol oficiado por el IAPI.

Como se ha dicho sobre el agro, en un primer momento se enfrentó al sector terrateniente y se puso el eje de la política en el arrendatario o el trabajador rural con diversas medidas como la ley de arrendamientos, el estatuto del Peón rural o el fomento al crédito agrario. Incluso la creación del IAPI para mediar en la estructura del comercio exterior se enmarcaba en proteger a los actores con menor poder en la cadena. Sin embargo, los precios recibidos por la producción no aumentaban en la magnitud en que lo hacían el resto de los precios de la economía, y ello traía descontentos incluso en sectores que habían apoyado al peronismo en otras luchas, como la Federación Agraria.

Tanto propios como ajenos presentaban reticencias a la política peronista, unos por los problemas de precios y otros por la intervención misma del Estado, a la que consideraban distorsiva e ineficiente.

Los problemas de la exclusión del Plan Marshall en 1947 junto con la sequía de 1949, encendieron la alerta sobre el pobre ingreso de divisas y la imposibilidad de afrontar los pagos externos de importaciones requeridas para avanzar en el proceso industrial. Por ello, la estrategia hacia el agro cambió, comenzando por un cambio en el discurso donde ya el problema no era el latifundio en sí mismo, sino aquel que no se encontrara en producción. Por ello, se fomentaron políticas para incentivar la producción, donde el IAPI cambió su política de precios, definiéndolos en base a los costos de producción (tomando en cuenta la inflación), y no ya a los precios obtenidos afuera. De hecho, aquí comenzaba el periodo de subsidios al agro (ver Gráfico nº33), donde el IAPI arrojaría grandes déficits operativos, con lo que de a poco la intervención fue mermando. Ello implicó que se redujeran sus atribuciones y que el organismo se limitara en el control sobre los precios.

Gráfico 33. Destino de los fondos del IAPI, por sector, 1947-1954.



Fuente: Novick, 1986.

La intervención estatal directa, visto en el volumen físico de las compras (Tabla 21) fue suplantada por el fomento a la actuación de cooperativas, que comercializaban el 28% de la producción de cereales antes de 1952-53 para alcanzar el 51,4% en 1954, habiéndose expandido la cantidad de entidades de 258 en 1949 a 696 para ese periodo, al igual que el incremento de los afiliados, que pasaron de 85.000 a 223.724.

Tabla 21. Volumen Físico de las compras de productos agropecuarios efectuadas por el IAPI (en miles de toneladas) entre 1949-1954.

Año	Total	Producción Agrícola	Producción Ganadera	Producción Forestales
1949	12.425	11.648	636	141
1950	6.590	5.752	562	276
1951	8.351	7.738	442	171
1952	6.193	5.636	389	168
1953	11.779	11.277	328	174
1954	11.013	10.505	382	126

Fuente: Memorias del IAPI, 1954

Mientras la primera preocupación fue mantener bajos los precios internos, especialmente los de bienes de primera necesidad, esto fue insostenible en las cuentas de los productores agropecuarios, llegando al límite con la sequía del '51-52 y la caída de los precios externos, debiendo el IAPI subsidiar a los productores y garantizarles su reproducción —es decir, un

determinado nivel de tasa de ganancia-, relegando las aspiraciones del salario real, que cayó en esos años considerablemente.

Con el viraje en el discurso y las políticas, cambió también la responsabilidad del IAPI, limitándose luego a otorgar subsidios directos (a la producción) o indirectos (a la comercialización) a la actividad privada en los casos anteriormente abarcados en forma directa, ello se puede ver en la caída de las ventas directas para exportación a lo largo del tiempo (Tabla 22).

Lo que comenzó por subsidios hacia las materias primas de los bienes de consumo masivo del sector agrario, luego se extendió a los frigoríficos del sector ganadero, tanto de capital nacional<sup>153</sup> como a los más importantes de capital extranjero, pasando por los subsidios a los productos atacados por las plagas o las contingencias climáticas.

**Tabla 22. Valores de las ventas para exportación efectuadas por el IAPI, por grandes grupos de productos (en millones de pesos en m\$n)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Cereales</b>	<b>Ganadería</b>	<b>Forestales</b>	<b>Oleaginosos subproductos</b>	<b>y</b>
<b>1949</b>	3679	1808	1343	88	440	
<b>1950</b>	3823	1145	1463	310	905	
<b>1951</b>	4608	1765	1465	261	1117	
<b>1952</b>	2657	645	1291	364	357	
<b>1953</b>	5057	2455	1782	341	479	
<b>1954</b>	5594	2543	2245	313	493	

Fuente: Memorias del IAP, 1954.

Pero los limitantes al tipo de desarrollo se podían ver en el comportamiento de la balanza comercial. Los primeros años, el excedente en la misma fue de \$500 millones. Luego, la presión del aumento sostenido de las importaciones (en maquinarias e insumos) principalmente procedentes de EE.UU<sup>154</sup>., con producción agropecuaria relativamente estancada, marcaron una fuerte caída en este superávit, originando serios problemas de disponibilidad de divisas.

Las utilidades del IAPI en los primeros años, para el caso de la intervención del trigo, fueron de 363 millones de pesos en 1946-47, para aumentar a 532 millones en 1948. Y en maíz, en 1946-47 las utilidades fueron

<sup>153</sup> CAP, Sansisena S.A., Frigorífico Nacional de la CABA, etc.

<sup>154</sup> De u\$s 41 millones en 1945 creció a u\$s 600 millones en 1947-48.

por 89 millones para aumentar a 464 millones en 1948 (Rapoport; 2008). No obstante ello, la fuente principal de recursos económicos que era el comercio exterior y las reservas comenzaban a mostrar sus limitaciones. Hacia 1949 ya se veían los primeros síntomas de caídas de reservas. El déficit en la balanza comercial llegó a ser de 140 millones este año, a raíz del aumento en las importaciones, la producción agropecuaria que no aumentaba y los bajos precios internacionales, con una demanda externa que no presentaba golpes de efecto. La situación empeoró en 1950, con un déficit de US\$ 310 millones y fue más grave aún en 1951, con saldos desfavorables por US\$ 491,5 millones.

Ciertos condicionantes externos, como la exclusión de las exportaciones argentinas en el Plan Marshall o la Guerra de Corea, no deben dejar de tenerse en cuenta en tanto determinaron precios y cantidades demandadas de exportación. Aún así, las condiciones internas del modelo de industrialización liviana agotado, saturación del mercado interno y estancamiento agrario fueron los principales motores de la primera crisis en la historia (luego sucederían en forma sostenida hasta la década del '70) conocida como del *Stop and Go*<sup>155</sup> o cuello de botella. Por lo tanto, el déficit externo se trasladó al IAPI, que tuvo importantes déficit en estos períodos.

En definitiva, este cambio en las condiciones externas y la situación de saturación y crisis productiva interna obligó a un replanteo de las ideas rectoras del peronismo tanto en relación a las relaciones exteriores, como a las prioridades en la acumulación del capital local, y en la participación en el producto de cada una de las clases sociales.

Así en términos de política económica, con Alfredo Gómez Morales al frente del equipo económico, en 1952 se aplica un programa relativamente ortodoxo conocido como el Plan de Estabilización.

Su objetivo principal era reducir la inflación, con lo que se restringió la expansión monetaria, se controló el gasto público matizando la política de estatizaciones y se intentó solucionar los problemas del sector externo, intentando disminuir las importaciones y aumentar la producción exportable. El

---

<sup>155</sup> En relación al comportamiento cíclico (recurrente) del desenvolvimiento económico, en el que el período de crecimiento del ciclo alcanzaba sus límites en las necesidades de importación y la escasez de divisas, generando saltos más o menos abruptos, especialmente cambiarios, que hacían caer las posibilidades de importar y relanzaban la situación competitiva de la producción local en el exterior.

Estado poco a poco buscaba desligarse de atribuciones y responsabilidades adquiridas.

Conjuntamente, las necesidades de divisas pudieron más que los principios nacionalistas y antiimperialistas hacia la negativa de contraer deuda de capitales externos. En 1950, se produce el primer acercamiento del peronismo hacia EE.UU. para obtener financiamiento con un crédito del Eximbank por US\$ 125 millones<sup>156</sup>. Otro acercamiento se dio en 1951-52 con la apertura externa que implicó la Ley de Inversiones extranjeras<sup>157</sup>. En el debate sobre este tipo de acuerdos, por momentos se producía la paradoja de que la oposición radical (UCRI) mantenía una posición más nacionalista que el propio peronismo.

Las relaciones con el capital extranjero norteamericano fueron más sólidas hacia el segundo mandato de Perón, aunque eso no impidió que en las negociaciones se viera inmiscuida la presión diplomática en un contexto de progresivo debilitamiento político del gobierno. El mismo culminaría con el Golpe de Estado de 1955, donde nada pudo evitar el fulminante levantamiento en el que participaron grupos sumamente heterogéneos, liderados por la “vieja oligarquía nacionalista” desde el punto de vista político, aprovechando el contexto de enfrentamiento con la Iglesia y con fracciones de las Fuerzas Armadas como brazo ejecutor. Finalmente se contó también con el apoyo del extranjero y de diversos partidos políticos, aunque el punto principal de las críticas de los mismos hubiera sido aquel acercamiento a EE.UU.

En el marco del Segundo Plan Quinquenal (1952-1957), las medidas del segundo gobierno se dieron en miras a aumentar la producción agropecuaria, elevando la tasa de ganancia agraria y estimulando la modernización, con una apertura a los capitales extranjeros (mayormente italianos y alemanes), a las

---

<sup>156</sup> Siguiendo a Rapoport y Spiguel (2004) “...a cambio de pagarés de un consorcio de bancos privados y oficiales Argentinos, con la garantía incondicional del banco central. El interés sería del 3,5% y la amortización comenzaría en junio de 1954 por un período de 10 años y cuotas semestrales. El contrato se firmó el 13 de noviembre en 1950...”

<sup>157</sup> En 1953 se sanciona la ley 14.222, alterando el régimen integral de inversiones extranjeras, beneficiando a los capitales externos. Según Rapoport (2008) se les otorgó “...la posibilidad de remitir utilidades a partir del segundo año de radicación, voluntariamente y sin previa autorización, por el 8% al capital registrado. Eximía el 100% de pagos de derechos de aduana a la importación de maquinarias, etc. Esto permitió la radicación de 14 empresas extranjeras por el total de 12.200.000 dólares. Todas en el sector industrial. La mayor fue de Kaiser (65%), también se instaló FIAT, IAME, Mercedes Benz y Bayer.” Se realizaron varias autorizaciones, aunque en sí la medida no expresó una fuerte magnitud en la atracción de capitales.

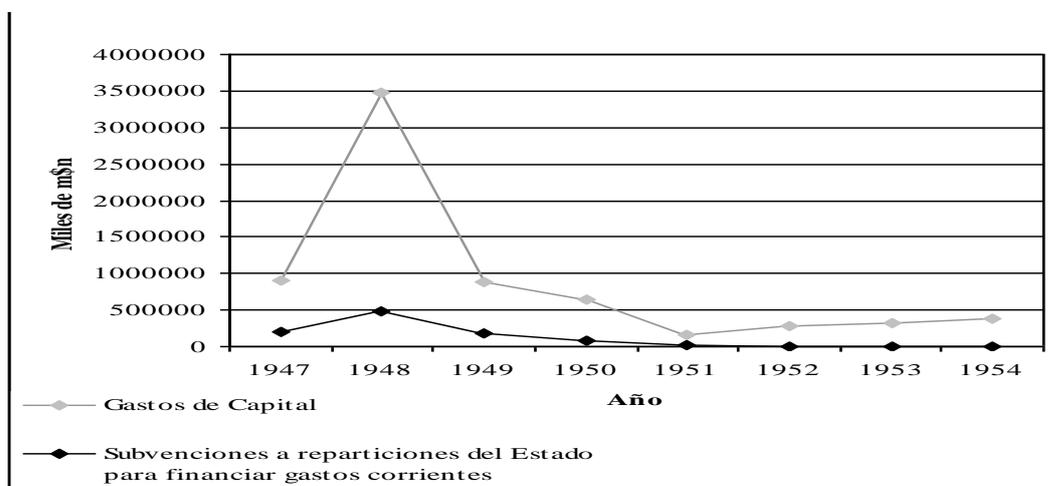
importaciones<sup>158</sup> y la instalación de fábricas de tractores<sup>159</sup>. La crítica hacia el latifundio se trasladó a la tierra improductiva modificando el impuesto a los réditos en miras al aumento de la productividad.

Nuevamente, en este escenario el IAPI se acercaría a lo que habían sido las Juntas Nacionales. Se determinaban precios básicos sin tener en cuenta el precio internacional, que era menor y no permitía en muchos casos cubrir el costo de producción, para que se pudiera alcanzar la tasa de ganancia normal. Esto generó fuertes pérdidas y erogaciones. Se alteró el sentido inicial del IAPI, que se había creado para redirigir el ahorro y capitalizar las ganancias en el país, quitando a los intermediarios y restando poder a grupos de presión históricos, y ahora pasaría a subsidiar la actividad privada y principalmente al sector agrario. Ya no había abundancia en los recursos y las demandas y necesidades en la producción agraria marcaban el ritmo de su actuación.

En definitiva, se logró disminuir la presión del mercado interno y mejorar relativamente la situación del agro, aunque a costa de déficit, profundas erogaciones y un viraje en relación a los capitales y el financiamiento externo.

La actuación del IAPI había comenzado por ser transformadora e innovadora en la historia argentina, sobre todo al promover una significativa transferencia de recursos del sector agropecuario al resto de la economía, dirigiendo esos recursos hacia el fomento de la acumulación de capital y el aumento de las capacidades estatales (Gráfico nº34).

**Gráfico 34. Evolución de la financiación de gastos del sector público por parte del IAPI (1947-1954). En miles de pesos.**

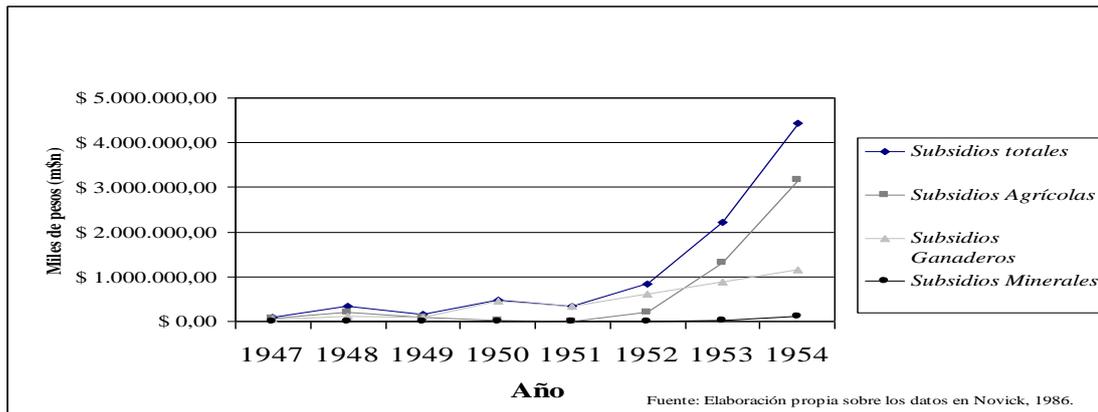


<sup>158</sup> La empresa italiana Fiat inició la importación de tractores en 1951 y la fabricación en 1954.

<sup>159</sup> Deutz, Hanomag, Fahr, de origen alemán.

Luego, se produciría la reestructuración y el ajuste, las contradicciones internas y los factores externos condujeron a un cambio de rol, de modo que al final del segundo gobierno peronista funcionara de subsidio a la actividad privada en una etapa en la que el cambio de rumbo hace entrar en decadencia a la institución (Gráfico nº35).

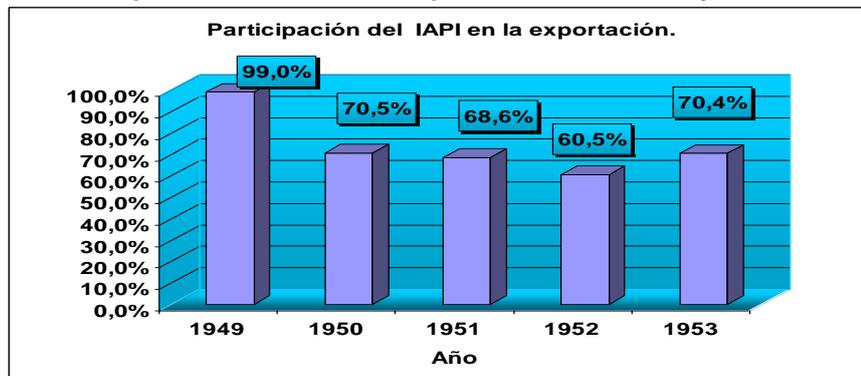
**Gráfico 35. Evolución de los subsidios al sector privado (1947-1954), Por sector.**



En momentos donde las condiciones externas ya no eran favorables, se desligó de varias de sus funciones, retornando estas a manos privadas. El Estado luego aparecería en situaciones de crisis, pero sin proponer medidas que ayudaran a alterar la situación de estancamiento de la agricultura pampeana.

Como se ha mencionado, y tal como puede verse en el Gráfico nº36 al respecto, la incidencia del IAPI en las exportaciones fue cayendo desde 1949 donde las abarcaba en un 99% a 70,5% en 1950, 68,6% en 1951 y 60,5% en 1952, para repuntar únicamente en 1953 con una participación del 70,4% sobre los saldos exportables.

**Gráfico 36. Participación del IAPI en la exportación entre 1949 y 1953.**



Fuente: Esteban, Juan Carlos; "Imperialismo y Desarrollo Económico", 1961, pág. 41.

## Capítulo 10. Precios “básicos” y precios internacionales. Impactos en los actores e intereses involucrados.

*"Las extraordinarias ganancias registradas por el IAPI en el período, lejos de serlo, no son mucho más que operaciones de distribución de ingresos financiadas con una fuerte expansión monetaria". (Sourrouille y Ramos; 2012)*

*"El campo argentino puede mirar con serenidad su porvenir; cuando los años sean buenos, nosotros defenderemos su producción en el comercio exterior para que no bajen los precios; cuando sean malos, iremos al campo para ayudar a los perjudicados por el clima o por cualquier otra circunstancia, a fin de que no caiga sobre ellos el fantasma de la miseria" (J. D. Perón, Mensaje a los agricultores, 5 de Junio de 1952, en Obras Completas, Tomo XIV Volumen 2))*

### Precios internos e internacionales

Las frases seleccionadas para abrir este último capítulo de la Sección 4 permiten dar cuenta de la esencia de la creación del instituto (en el caso de la frase de Perón) y de la verdadera función cumplimentada por el mismo en sus años de bonanza (desde la frase de Sourrouille y Ramos, en el estudio ex post). Estos fragmentos, sin entrar en contradicción, echan luz sobre el IAPI y la relación entre lo agregado, como la macroeconomía (la emisión monetaria, la inflación y la distribución del ingreso), la necesidad de defender la producción en el extranjero, y la dimensión particular de las cuentas del productor, quien no recibe aquellos precios negociados por el IAPI en los primeros años, pero que luego será resguardado en épocas desfavorables.

Entre estas tres cuestiones (las cuentas de los productores, los agregados de la macro y la defensa de la producción en el extranjero) va a oscilar la política de precios del gobierno, a lo que se debe sumar la presión desde el extranjero para la baja de los mismos.

Para culminar el presente trabajo, se plantea un último punto que resulta sustancial a la hora de pensar al IAPI en la economía peronista: el manejo de

los precios “básicos” pagados al productor y su impacto, tanto a nivel de los incentivos de los productores y la producción y superficies sembradas (micro) como a nivel de las ganancias meramente contables captadas por el organismo (macro), en el marco de los variados intereses, muchas veces contradictorios que se plasman en la cuestión.

Como se ha visto en capítulos anteriores sobre los precios internacionales logrados por el IAPI, que no fueron necesariamente cobrados en tiempo y forma, se obliga a repensar a raíz de esto las posibilidades efectivas que existían en la época para la captación de renta a raíz de estos acuerdos por parte del Estado.

### **Presiones a la suba y a la baja.**

La complejidad de actores e intereses involucrados en la determinación de los precios comenzaba por quienes presionaban hacia la baja, como lo eran los países del extranjero (agrupados para la compra), en las Conferencias Internacionales ya mencionadas.

Sobre la adhesión Argentina a las Conferencias, Perón señalaba: *“...lamentablemente, las bases en que reposa dicho acuerdo impidió a nuestra delegación adherir al mismo. Observamos fundamentalmente que los precios fijados no eran suficiente garantía como para cubrir las contingencias del período abarcado. Además, señalamos que la regulación de los precios de los productos agrícolas necesariamente debía guardar relación con el nivel de precios de los productos manufacturados”*<sup>160</sup>

Por su parte, las presiones a la baja también existían desde el frente interno, ya que en momentos de alta volatilidad en los bienes agrícolas, no era un tema menor evitar la transferencia de aquella volatilidad a la inflación local.

Por su parte, en las presiones para el lado contrario, se encuentran antes que nada los productores agrarios, que en todos los casos buscaban obtener el máximo precio posible y el financiamiento por parte del Estado, dado el nuevo esquema de comercio.

---

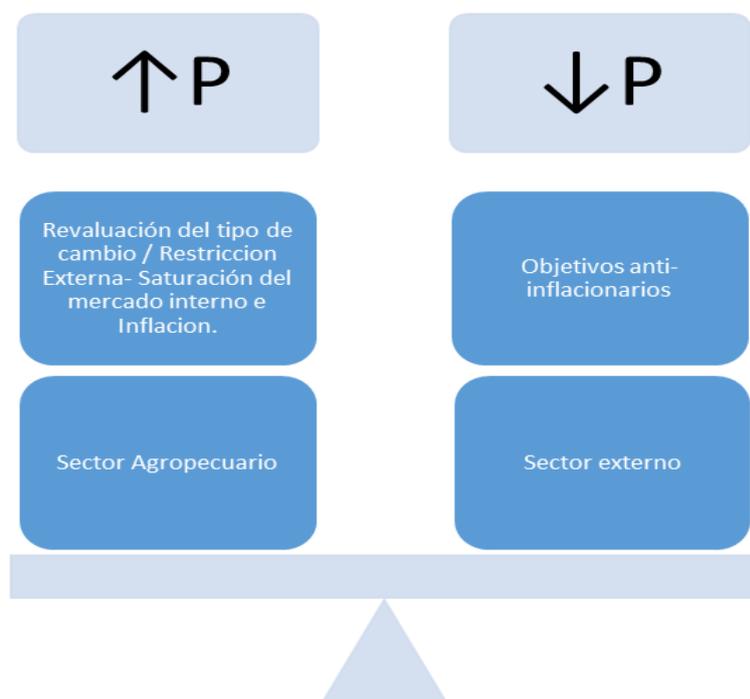
<sup>160</sup>J.D. Perón. Obras Completas, Tomo XI, Vol 1, 3 de abril de 1949.

Del lado estatal, el IAPI intervino en forma diferenciada en los diversos periodos según los criterios de política que se han explicado a lo largo de esta investigación.

Mientras que la política de ingresos y el desarrollo del mercado interno fueron prioritarios en el primer periodo (1946-1949) luego la sequía y los problemas de divisas redefinirían el accionar del Estado, que pasaría ahora a subsidiar la producción agraria, viendo al campo como la única fuente posible de moneda extranjera.

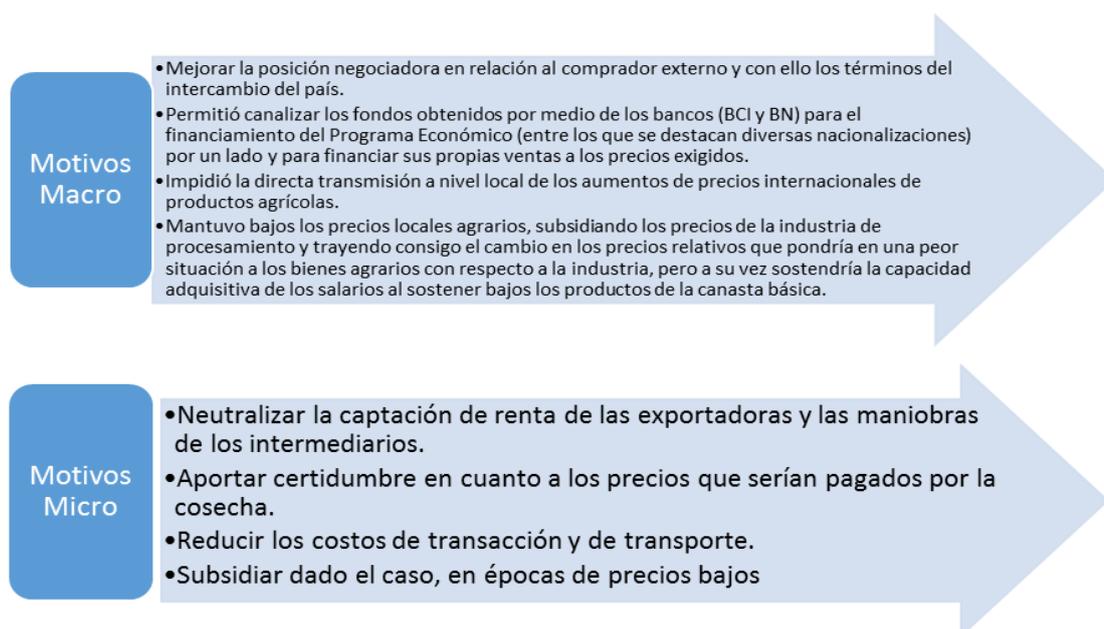
En el primer periodo, como se ha mencionado, aquel diferencial de precios captado por el organismo tampoco era del todo real. Los precios obtenidos por el IAPI escasamente llegaban a cobrarse en tiempo y forma, y gran parte de sus fondos se dirigían a financiar las compras para sostener los mercados y los acuerdos logrados. Ello pondría en cuestión las tesis de la política de precios como el principal problema del sector agropecuario, incluso en la etapa donde el organismo no fue abiertamente subvencionador.

**Ilustración 3. Las presiones sobre los precios.**



Fuente: Elaboración propia.

#### Ilustración 4. Las presiones sobre los precios.



Fuente: Elaboración propia

### El IAPI y la inflación

Así como se suele atribuir al IAPI y las políticas peronistas por la merma productiva en el sector agrario pampeano, también se discute la relación entre las políticas y el organismo con la inflación. Esta cuestión se da por su estructura de financiamiento que, como se ha visto, se dio principalmente por medio de expansión del crédito por parte del BCRA, al BCI y al BN y de allí a ser utilizado por el organismo (Todeschini; 2004). Esto llevaría a una expansión de los medios de pago que, según diversas teorías clásicas y neoclásicas que explican la inflación, presionan sobre el nivel precios en la economía.

Por ello, cabe analizar las causas de la inflación en el período bajo estudio, ya que si bien no puede negarse algún componente en la monetización del déficit fiscal (bien señalado por el autor mencionado), se puede sostener fehacientemente que de ninguna forma este componente es determinante ni principal en la explicación del fenómeno. Cabe mencionar en cambio el carácter opuesto que tiene su intervención al contener los precios y contribuir al desdoblamiento cambiario

Es que la inflación del período, aún siguiendo a autores de diverso espectro ideológico, encuentra explicaciones de lo más variadas, pero sobretodo alejadas al argumento monetario<sup>161</sup>. Algunas de ellas son:

- la llamada “inflación de costos” producida ya sea por i) la escasez de divisas necesarias (Díaz Alejandro; 1983) y el encarecimiento o la falta de insumos, ii) la “puja distributiva” en la recuperación de la porción de renta captada por la clase trabajadora y luego las sucesivas devaluaciones “correctivas” o iii) por la restricción tecnológica, relacionada también al problema de divisas (principalmente dólares)
- la “inflación estructural”, cuya causa sería el desequilibrio que se produce entre el sector agropecuario que provee divisas y se encuentra estancado y escasamente tecnificado en comparación a la industria, que crece en forma rápida y dinámica, pero requiere divisas e importaciones para su crecimiento, generándose inflación producto de la misma dinámica de crecimiento, con motivo del desacople entre estos sectores, y la fuerte inestabilidad ante las fluctuaciones de precios y demanda internacional.
- la “inflación de demanda” producto de la expansión de la misma (aspecto que si debería vincularse con el crédito) pero enfrentándose a una rígida oferta de bienes que no se expandía al ritmo del crecimiento del consumo y el gasto público.
- Incluso la inflación que podía ser soportable para el gobierno, ya que sostiene la tasa de ganancia y el patrimonio capitalista, para darle impulso a la acumulación del capital si es que ésta se estanca o se encuentra limitada (afectando asimismo al sector financiero y especulativo), poniendo un coto a los incrementos de salario real por la vía de la negociación.

Siguiendo una teoría del dinero alternativa, se sostiene que la cantidad de dinero no puede pensarse escindida de la actividad económica, ya que está determinada directamente por ella. Por lo tanto, y para esto sirve de evidencia

---

<sup>161</sup> Esto quiere decir, contraponiendo a la visión monetarista, que la inflación ha existido aún con políticas monetarias restrictivas y como se ha constatado luego del peronismo a lo largo de los años en nuestro país, que no se ha corregido con los sucesivos planes de ajuste de corte “ortodoxo”, con recortes y sacrificios monetarios y fiscales, asociados a préstamos del FMI y a devaluaciones, que se produjeron repetidamente durante los ciclos del “*stop and go*”.

el trabajo de Todeschini, se puede sostener que i) el nivel de actividad va a determinar las necesidades y por lo tanto la velocidad de circulación del dinero (que no es constante), ii) la economía no se encuentra siempre en pleno empleo<sup>162</sup> y iii) no se puede asignar necesariamente a una determinada masa de mercancías otra determinada cantidad de dinero (asociación que lleva a pensar que si aumenta el primero y el otro queda constante, entonces variaría el precio de los últimos). Más aún, si bien la emisión de dinero puede guardar algún componente inflacionario, esto sucede cuando el acto se produce sin respaldo en el oro o la divisa correspondiente, y dado que estas existencias habían aumentado en el período<sup>163</sup>, también se minimiza este factor en la explicación de la inflación.

Por todo ello, no puede considerarse que el IAPI haya contribuido per se y en forma relevante al proceso inflacionario. Si bien ha participado en el proceso de expansión del crédito o en el aumento del gasto público (donde si puede hallarse algún porcentaje explicativo del fenómeno), en contraposición, el IAPI ha contribuido además de la intervención directa en la fijación de precios máximos y tal cual surge de las explicaciones anteriormente mencionadas, en diversos puntos sobre el control de precios.

## **El IAPI y los “precios básicos”**

Desde la mirada del productor agrario, era la política de precios “básicos” al ver lo que se acordaba afuera, lo que principalmente generaba las críticas.

Con la actuación del IAPI, se anulaba la cotización de los granos en el mercado a término y la libre comercialización, donde en su lugar aparecía un esquema de precios “básicos” preliminares pagados al productor que le permitirían planificar sin incertidumbre las decisiones de siembra, sin la presencia de las exportadoras condicionando económicamente las operaciones y con la certeza de la colocación de la producción por medio del IAPI.

---

<sup>162</sup> Aunque se suele aplicar este supuesto en forma simplificadora a todo el peronismo.

<sup>163</sup> Ver cuadro n°2.

En los momentos de la cosecha, el IAPI se proponía reajustar los precios según el precio obtenido por la producción en virtud de las negociaciones en el exterior, si este era mayor al pagado inicialmente (lo cual no ocurrió en forma significativa). En el caso opuesto, el productor recibiría el precio pactado, que sería un “precio sostén”, tanto del poder de compra del productor como de los incentivos a la producción.

En la estrategia de gobierno, aquella situación compensaría el diferencial de precio apropiado inicialmente por el Estado, llevando a los productores a una mejor situación económica y financiera. A la vez, este ideario se condice en los inicios, con el apoyo a la *capitalización* y *propietarización* del trabajador rural.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, ello se dio mediante una política complementaria de leyes y créditos para lograrlo, en contra de los intereses de la clase terrateniente que veía amenazada la riqueza y poder en la gran propiedad y optó por vender las tierras, en muchos casos, y canalizar los excedentes hacia el sistema financiero a pesar de la existencia de tasas de interés reales negativas durante gran parte del período.

En conjunto, esto fue un impulso a la transferencia inter-sectorial e intra-sectorial de recursos. Primero del agro hacia la industria, en base al fomento del crédito selectivo para el sector y la política de tipos de cambio diferenciados, pero también en el impulso hacia un cambio en la estructura social y económica agraria, al menos en los primeros años de gobierno, y aún sin avanzar hacia una reforma agraria propiamente dicha, en una estrategia no exenta de problemas y contradicciones para su desenvolvimiento<sup>164</sup>.

## **Los precios “básicos” y la producción.**

Pero analizando las decisiones de los productores, en las hectáreas sembradas y el producto generado, se pueden decir más cosas sobre la influencia de los precios.

---

<sup>164</sup> Como señala Martínez Dougnac, Gabriela (2008) En *Problemas del desarrollo del capitalismo agrario pampeano durante el Primer Peronismo*. En Gabriela Gresores, (Comp.). Organizaciones rurales y política agraria en la Argentina, Imago Mundi. Buenos Aires, Argentina.

Para el trigo y el maíz, que han sido los cultivos de mayor importancia por superficies sembradas en el país, los esquemas de precios, rendimiento y producción han sido:

**Tabla 23. El caso del trigo (1945-1955)**

Año	Precio Oficial (m\$ <sup>n</sup> )	Superficie Cultivada (has)	Superficie Cosechada (has)	Rendimiento x cosechada (Tn/ha)	Producción (Tn)
1945-46	8,44*	↑ 3,950,826	↑ 2,614,733	↘ 1,367	→ 3,574,190
1946-47	18,66*	↑ 3,612,157	↑ 2,602,486	↑ 2,234	↑ 5,814,695
1947-48	10	↗ 3,319,210	↑ 2,584,201	↑ 2,012	↑ 5,200,000
1948-49	14	↘ 2,690,800	↗ 2,036,140	→ 1,694	→ 3,450,000
1949-50	16	↘ 2,156,200	↘ 941,980	↘ 888	↘ 836,400
1950-51	35,21*	↘ 2,439,000	↘ 1,713,800	→ 1,558	↘ 2,670,000
1951-52	30,95*	↘ 2,531,800	↘ 1,431,230	↘ 1,425	↘ 2,040,000
1952-53	45	↗ 3,354,260	↑ 2,355,627	→ 1,507	→ 3,550,000
1953-54	45	↗ 3,268,000	↑ 2,414,393	↗ 1,843	↗ 4,450,000
1954-55	45	↘ 3,001,500	↗ 1,862,800	↘ 1,367	↘ 2,546,000

Fuente: Elaboración propia en Base al Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos (1958)

Como se puede observar en las Tablas 23 y 24, para el caso del trigo y el maíz, las superficies cultivadas y cosechadas se mantienen sin grandes sobresaltos a lo largo de la década, aún cuando haya sido esperable que cierta tecnificación (con el mejoramiento que implicó la introducción de tractores) o cierto impulso al crédito ampliaran estos techos luego de 10 años.

**Tabla 24. El caso del maíz (1945-1955)**

Año	Precio Oficial (m\$ <sup>n</sup> )	Superficie Cultivada (has)	Superficie Cosechada (has)	Rendimiento x Cosechada (Tn/ha)	Producción (Tn)
1945-46	14.67	↗ 5,762,064	↘ 4,043,450	↘ 966	↘ 3,907,000
1946-47	15	↑ 6,673,456	↑ 5,618,836	↘ 999	↗ 5,615,000
1947-48	17	↘ 5,449,700	↗ 4,594,300	↑ 1,415	↑ 6,500,000
1948-49	20	↗ 5,805,800	↗ 4,343,200	↗ 1,197	↗ 5,200,000
1949-50	23	↘ 5,692,000	↗ 4,534,100	↗ 1,135	↗ 5,144,000
1950-51	23.5	↑ 6,553,900	↑ 5,240,700	↗ 1,106	↗ 5,796,000
1951-52	34	↘ 4,791,000	↘ 2,740,400	↘ 766	↘ 2,100,000
1952-53	50	↗ 6,065,500	↑ 5,579,000	↑ 1,368	↑ 7,633,700
1953-54	50	↑ 6,353,900	↑ 4,996,200	↗ 1,241	↗ 6,200,000
1954-55	50	↗ 5,936,800	↑ 5,431,600	↑ 1,408	↑ 7,690,000

Fuente: Elaboración propia en Base al Boletín informativo de la Junta Nacional del Granos (1958)  
(\*Precios promedio, el resto son precios fijados por el IAPI)

Los rendimientos, en cambio, oscilan fuertemente con picos en las cosechas `46-`47 y `47-`48 (para el trigo<sup>165</sup>) y `47-`48 (para el maíz<sup>166</sup>) y pisos por debajo de las 1000 toneladas por hectárea cosechada en la cosecha `49-`50 para el maíz y `51-`52 para el trigo. Ello genera, en todos los casos, que los volúmenes de producción presenten una alta variabilidad, constatando las caídas de las campañas `49-`50 y, principalmente, `51-`52 a causa de las fortísimas sequías que castigaron duramente a los productores y a las cuentas macroeconómicas del país.

Si bien desde ciertos sectores de la historiografía se ha inferido que el aumento de la intervención en el cultivo era respondido con disminuciones en las superficies cultivadas, esto no se verifica, en términos cuantitativos.

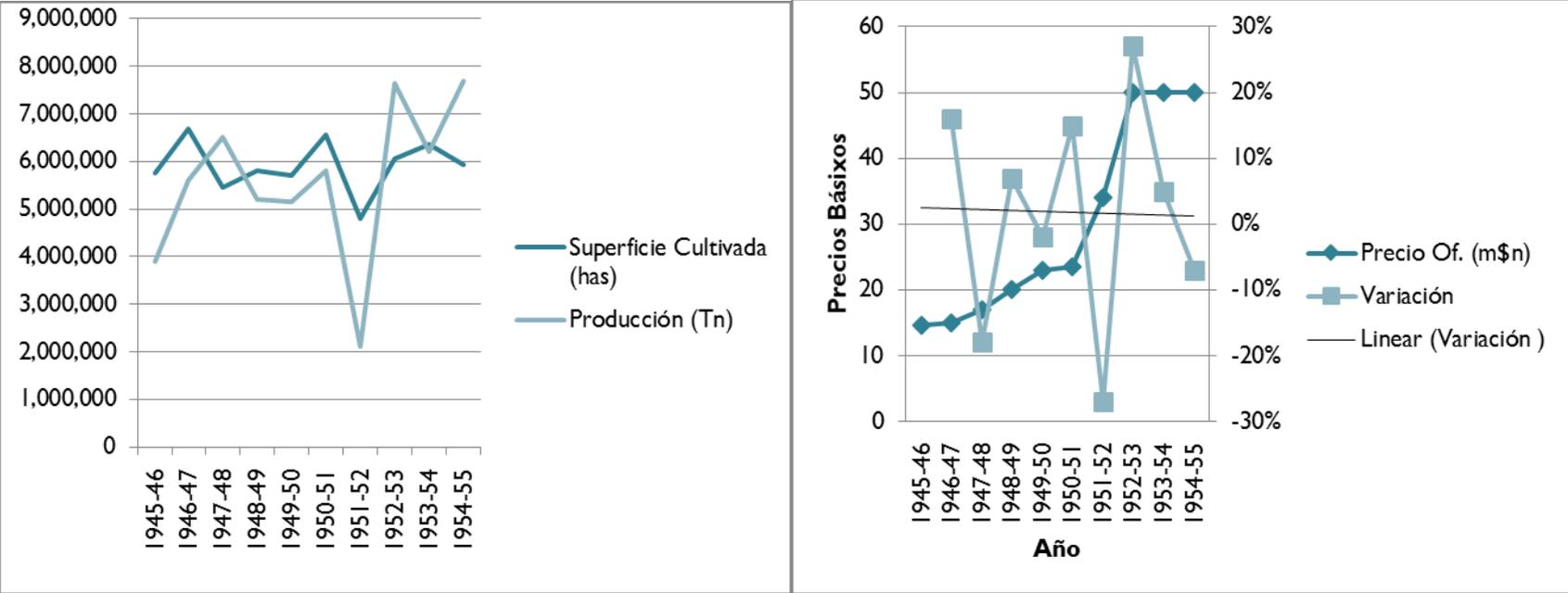
Al cruzar estos mismos datos de superficies y cantidades producidas, con los cambios en los precios “básicos”, se puede ver que no existe una respuesta o reacción ante la variación de precios. Esto se puede ver en cada uno de los siguientes Gráficos (del nº37 al nº39), donde no se detecta un claro correlato, aún al cruzar la intervención de precios con el posible impacto en términos productivos, de incentivos o en miras a la reacción sobre los precios prefijados.

---

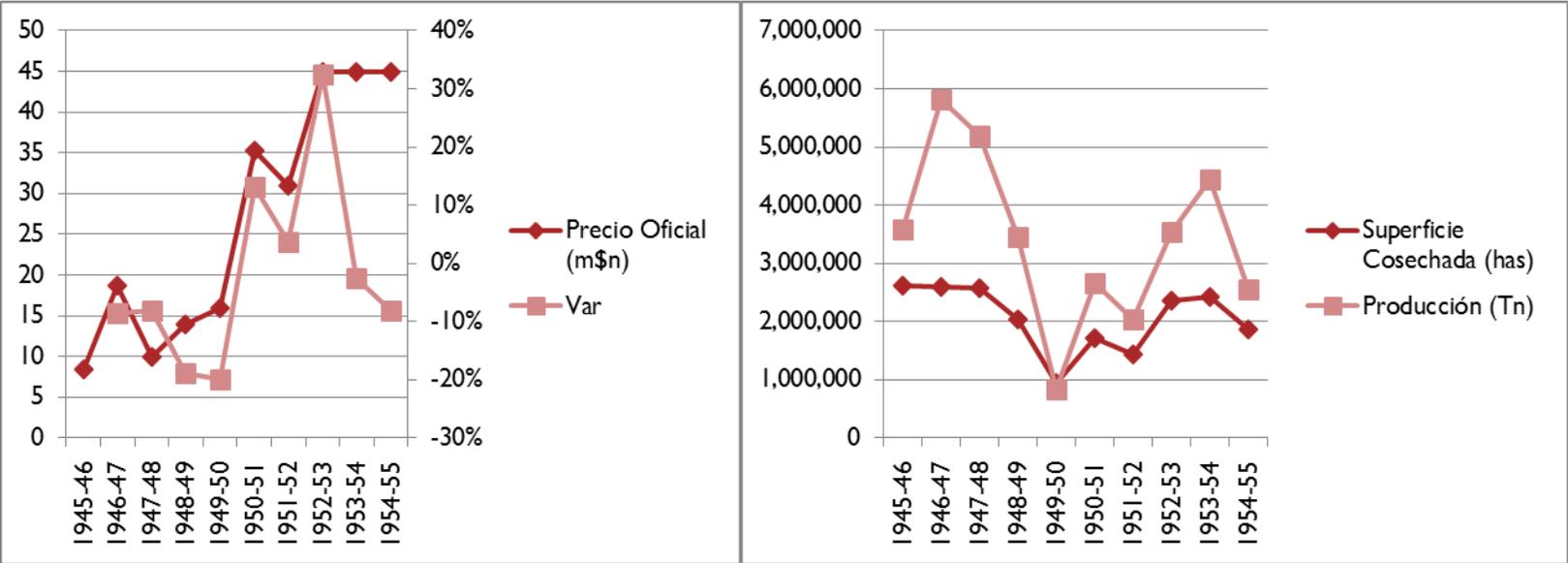
<sup>165</sup> Que había logrado subir el piso de rendimientos al ser mejorado genéticamente en el país.

<sup>166</sup> Aunque en promedio los rendimientos han tendido a caer.

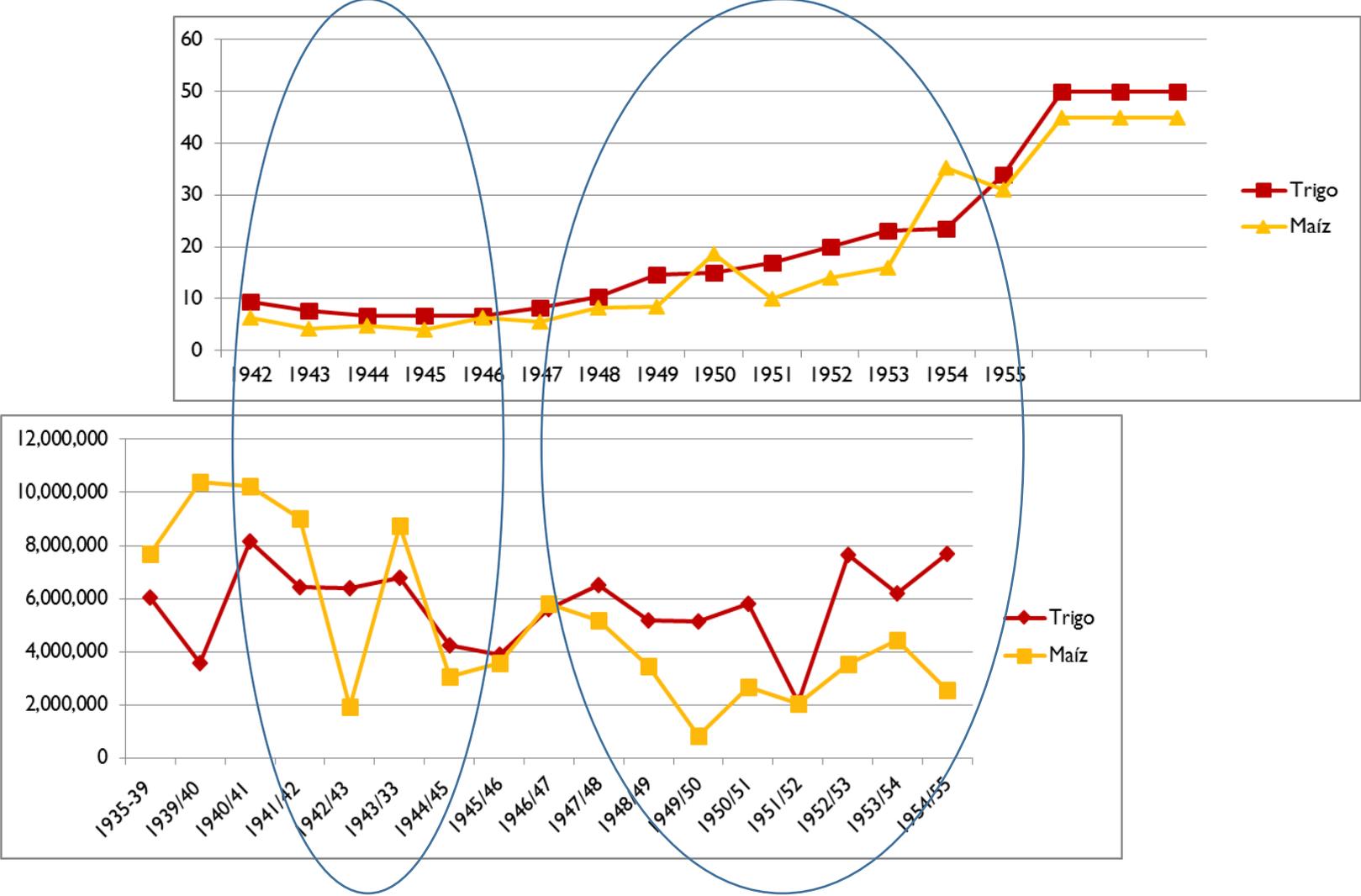
**Gráfico 37. El caso del trigo (1946-1955). Superficie cultivada (has), producción (tn), precio oficial (en m\$/tn) y su variación (%).** Fuente: Elaboración propia en Base al Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos (1958)



**Gráfico 38. El caso del maíz (1946-1955). Superficie cultivada (has), producción (tn), precio oficial (en m\$n/tn) y su variación (%).**Fuente: Elaboración propia en Base al Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos (1958)



**Gráfico 39. Evolución de los precios (m\$n) y la producción (tn) entre periodos seleccionados, para trigo y maíz. Elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Argentina.**



Y ello se puede verificar al ver la situación de los productores en la década anterior. Cabe mencionar que aún cuando en los primeros años efectivamente se han pagado precios menores a los obtenidos en el exterior (y sólo hasta 1948 inclusive), asimismo fueron precios muy superiores a los que históricamente habían recibido los productores en la década anterior (ver Tablas 25 y 26):

**Tabla 25 y Tabla 26. Precio medio en m\$n y Volumen de producción (tn).**

Año	Trigo	Maíz	Centeno
<b>1935-39</b>	9,46	6,24	<b>6,93</b>
<b>1940</b>	7,68	4,22	<b>4,34</b>
<b>1941</b>	6,75	4,75	<b>2,94</b>
<b>1942</b>	6,75	4,05	<b>s/c</b>
<b>1943</b>	6,75	6,35	<b>7,58</b>
<b>1944</b>	8,26	5,57	<b>6,8</b>
<b>1945</b>	<b>10,41</b>	<b>8,18</b>	<b>13,29</b>

Año	Trigo	Maíz	Centeno
<b>1935-39</b>	6.035.000	7.670.900	<b>280.200</b>
<b>1939/40</b>	3.558.000	10.375.000	<b>370.000</b>
<b>1940/41</b>	8.150.000	10.238.000	<b>240.300</b>
<b>1941/42</b>	6.436.900	9.034.000	<b>140.000</b>
<b>1942/43</b>	6.400.000	1.943.200	<b>150.900</b>
<b>1943/33</b>	6.800.000	8.730.000	<b>557.200</b>
<b>1944/45</b>	<b>4.249.300</b>	<b>3.071.800</b>	<b>259.500</b>

Fuente: Índices Básicos de la Economía Nacional, Secretaría Técnica. Presidencia de la Nación (1946)

De las Tablas se puede observar, para el caso del Trigo, que el precio promedio entre 1935 y 1939 ha sido de m\$n 9,46, en un quinquenio con un elevado volumen de producción promedio (6 millones de toneladas). Para la década de 1940, si bien el primer año del decenio es el más pobre en producción (con 3.558.000 toneladas) y un precio de m\$n 7,68, luego se llega a un pico en producción de 8.150.000 toneladas, con un precio que se sostiene ese año, y hasta 1943 inclusive, en m\$n 6,75, con la producción que se mantiene alrededor de las 6.5 millones de toneladas. Para 1944 y 1945, los precios aumentan a m\$n 8,26 y m\$n 10,41 respectivamente, en gran parte debido al incentivo existente con la demanda externa de posguerra.

Una trayectoria similar recorren las variables en los casos del maíz y el centeno. Para el primero, el precio promedio entre 1935-39 es de m\$n

6,24, que sólo es superado en el decenio siguiente en 1943 (en un año donde cae excesivamente la producción) y en 1945, con precios de m\$ 6,35 y m\$ 8,18 respectivamente.

La hipótesis se verifica al ver que al comienzo de la década se habían alcanzado picos por encima de los 10 millones de toneladas producidas (1940-1944), excepto en 1943 como se ha mencionado, cuando en todo el quinquenio y la década siguiente no se ha podido de ningún modo igualar ese desempeño, aun con precios mucho más altos pagados al productor.

Es decir, en términos generales, los precios se encontraban muy por debajo de los que se pagarían en el decenio siguiente, para todos los cultivos. Ello pone en cuestión la relación entre los precios y la producción que se podría inferir con la intervención del IAPI.

A pesar de captar precios significativamente mayores durante el peronismo, los productores no han aumentado su producción y no se han alcanzado los techos productivos del decenio anterior en aquellos cultivos.

A su vez, resulta innegable que la ausencia de las exportadoras tanto en términos económicos como en la imposición de las condiciones a la producción, refleja un mejoramiento de la situación de los productores. Por todo esto, es posible preguntarse en qué medida los productores hubieran podido apropiarse realmente del beneficio de los mejores precios ante a) la presencia de las exportadoras y b) el sometimiento a las presiones internacionales de los precios hacia la baja.

Desde la Sociedad Rural, esta pregunta se contestaba claramente a raíz del posicionamiento “ideológico”, de carácter liberal, en el rechazo rotundo de la presencia estatal en el sector, aún sabiendo que el Estado defendía las condiciones de colocación de la producción en el exterior. De hecho, la Sociedad Rural criticaba la postura estatal para con los demás países, sosteniendo que *“las exigencias iban más allá de ciertos límites...con consecuencias negativas”*<sup>167</sup>, ya que aquellos países fomentaban la producción interna de aquellos productos que ofrecía nuestro

---

<sup>167</sup> Sowter, 2010, pp 22.

país. De esta forma, se oponían a las políticas internas oficiando de garantes de los intereses económicos de los países compradores.

Para cerrar el trabajo sobre el vínculo de los precios básicos y la producción, se construye a continuación una verificación por el método de los mínimos cuadrados, para el periodo 1930-1960, donde se puede ver tanto para el producto agrario, como para el trigo y del maíz, el cruce entre la aquellos valores con los precios pagados al productor y el tipo de cambio real. Con ello, se intenta encontrar alguna variable que permita ser relacionada a los incentivos de producción:

**Ecuación 1. Producción de trigo, maíz y PBI Agropecuario.**

<b>Variable</b>	<b>Maíz Tn</b>	<b>Trigo Tn</b>	<b>PBI Agro</b>
		Coeficiente	
	-		
TCR	0.956479**	0.074925	0.058152
Precio maíz	-0.080458		-0.08479
Precio trigo		-0.023894	0.145228*
Observaciones		31	
R2	0.411364	0.006265	0.386336

Índice de Robustez: \*p<0,1, \*\*p<0,05, \*\*\*p<0,001.

De la prueba se puede ver, para el caso del maíz, que existe una correlación significativa entre la producción y el tipo de cambio real. En cambio esto no ocurre para el trigo ni para el producto agropecuario total. Por su parte, el PBI agropecuario se relaciona en forma significativa con el precio del trigo, lo que es razonable dado que es el principal producto implantado (y de exportación) en todo el periodo. Pero no existen otras relaciones significativas detectadas.

Esto se ha replicado para el caso de las hectáreas sembradas, teniendo en cuenta los precios en dólares pagados en el año anterior y la evolución de los precios relativos, sin que se haya encontrado correlación alguna. Cabe tener en cuenta la precariedad de la estimación, que es lo que se puede hacer dentro de las posibilidades de cálculo, dado reducido tamaño de la muestra.

Se sintetiza sobre este aspecto que la producción y las decisiones de siembra no se encuentran directamente implicados con la variación del

precio<sup>168</sup>. Ni del precio de cada cultivo, ni de su valor relativo (al ver el tipo de cambio o la relación de precios agropecuarios sobre los precios totales). Ello avala la política de precios y relativiza el perjuicio señalado por las señales emitidas de aquella intervención estatal.

No obstante, al mirar en forma acotada el periodo en estudio, sí podría presumirse que a partir del cambio en la política económica peronista y en el rol del IAPI en particular, con el aumento en los precios “básicos” pagados al productor a raíz de los reclamos y demandas del sector<sup>169</sup>, se incentivan aumentos paulatinos de las superficies sembradas, al menos coyunturalmente. Como se verá en los cuadros siguientes, el aumento del tipo de cambio también resultaría un componente explicativo, ya que resultaba un alivio que daba lugar a este incremento productivo.

Desde el análisis de las políticas<sup>170</sup> y las etapas del IAPI que menciona Novick (1986) puede verificarse el cambio de rumbo en el viraje del gobierno peronista. Aquellas políticas son, por ejemplo, el aumento del volumen de Subsidios a la producción privada, el cambio en el volumen de compras estatales del IAPI (que disminuyen progresivamente con la caída de precios) y el aumento los precios “básicos” pagados a la producción, que ya no se fijaban teniendo en cuenta los precios internacionales (como en la primera etapa de la intervención), sino que se establecían en directa conexión con los costos de producción, para asegurar una tasa de ganancia que aumente la productividad del sector.

Lo cierto es que hacia el segundo gobierno de Perón, cambiaba el tipo de desarrollo propuesto, ya no era prioridad el objetivo fundacional de beneficiar al sujeto agrario que trabajaba la tierra o al arrendatario para su capitalización y *propietarización*, sino que se buscaba aumentar la productividad y el rendimiento en el sector sin distinguir el actor que llevara adelante el proceso de producción.

---

<sup>168</sup> Aun cuando es correcto mencionar que no necesariamente se encuentra implícita en la evolución del precio una mejora en la rentabilidad.

<sup>169</sup> A pesar de la caída de precios internacionales y con los síntomas de crisis que se desataban en la economía local.

<sup>170</sup> Como señala Novick, Susana (1986) en *IAPI: auge y decadencia*. CEAL, Buenos Aires, Argentina.

**Tabla 27. Tipo de cambio e inflación. 1946-1955. Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA**

Año	Inflación anual	TC (\$/U\$S)	Variación del TC (%)
1946	17,4	4,15	
1947	14,3	4,34	4%
1948	17,7	6,19	43%
1949	29,5	11,02	78%
1950	20,5	15,98	45%
1951	42,3	23,74	49%
1952	18,1	22,94	-3%
1953	-0,4	22,55	-2%
1954	15,1	25,30	12%
1955	7,1	30,48	20%

De la Tabla n°27, se desprende que en 1945-46 ha ocurrido un salto sustancial en el costo de vida, posiblemente relacionado al aumento en los precios agropecuarios, que en 1945 dan un salto a un 20% anual en comparación con niveles de precio que no tuvieron grandes sobresaltos en la década anterior. Esto reflejaba el comienzo de un período de las mal llamadas “oportunidades”, que no eran más que riesgos y vulnerabilidad, tanto para el sector como para las cuentas macroeconómicas del país, que dependían fuertemente del nivel de aquellos precios externos.

En síntesis, en relación a los precios “básicos” pagados a los productores, existía una tensión entre la contención y el reajuste. El mercado interno mostraba indicios de saturación, con una demanda fuerte y pujante, cuando no siempre la capacidad de producción acompañaba. Por esto, a medida que la inflación aumentaba sobrevaluando el tipo de cambio y generando condiciones ya no tan favorables para la exportación, se buscaba contener los precios y cantidades de los bienes agropecuarios con el objetivo de asegurar la estabilidad de precios de la canasta básica, más allá del aumento del resto de los precios de la economía. Esto generó cierto perjuicio al productor ante la modificación de los precios relativos de los bienes agropecuarios ya que sus bienes no lo resguardaban del proceso inflacionario inminente.

Esto cambia cuando dejan de ser “favorables” las condiciones externas, se torna insostenible la restricción externa y, como se puede observar en la Tabla n°26, el viraje en la política económica promueve un fuerte salto cambiario en 1949 y 1951 respectivamente, con un dólar<sup>171</sup> que pasa de m\$ n 6

<sup>171</sup> Aún con tipos de cambio diferenciados.

a m\$<sup>n</sup> 12, y luego a m\$<sup>n</sup> 22, en un principio de ajuste (junto con otras políticas restrictivas) para reducir la inflación y reacomodar las cuentas externas, aunque ello se produjo en perjuicio a las cantidades importadas, que eran fundamentales para la expansión productiva (tanto en la industria como en el agro). Por su parte, la situación de los productores cambia cuando aumentan los precios y se ajusta el tipo de cambio.

La situación anteriormente descrita refleja las complejidades que se presentan al intervenir políticamente en los precios y mercados. Las presiones son múltiples y desde diversos frentes de la sociedad y del exterior. Mientras que el sector externo, en una estrategia multilateral, presionaba hacia la baja los precios de colocación de los bienes agropecuarios, ello se contradice con los intereses del Estado (en su estrategia de defender la producción local, al haber centralizado la producción) pero también de los arrendatarios y terratenientes, al pensar en los precios que reciben por la producción. Por ello, desde la producción agropecuaria se presiona por recibir mejores precios, lo que a su vez se enfrenta con una política de contención de los precios de la canasta básica familiar, donde cobran protagonismo justamente los precios de los bienes primarios.

## Sección 5. Capítulo 11. Conclusiones sobre el IAPI en el período e interpretación de las políticas sobre el agro y el comercio exterior desde una visión de conjunto.

*“Muchos problemas eran notablemente similares - entre la salida de la crisis del 30 y la situación de posguerra en 1946- y esto explica porque no se impulsó más la agricultura en el periodo 1946-1948. Las condiciones no eran favorables en absoluto. La oportunidad de oro nunca existió” (Jorge Fodor<sup>172</sup>)*

**E**l recorrido del trabajo de investigación propuso no sólo el estudio del IAPI desde su funcionamiento, objetivos e impactos en el comercio exterior y el sector agropecuario, sino también desde su papel en el plan económico del peronismo entre 1946 y 1955, teniendo particularmente presente el contexto interno e internacional.

Se ha comenzado por describir las cuestiones generales del mercado, la estructura del comercio exterior y la intervención del Estado (Capítulo 1), donde se demuestra que el comercio de granos dista enormemente de aquellas tipologías ideales de competencia perfecta, dada la particularidad de la estructura de empresas que se posan sobre la cadena y la dinámica de funcionamiento donde estas ejercen una particular posición dominante en términos de captación de renta. Asimismo, se ha presentado la variedad de modalidades de intervención del Estado y las situaciones de mercado posibles según la teoría económica hegemónica, que dan una pauta acerca de la complejidad existente. Por ello, se concluye que no sería pertinente referir, ni aun teóricamente, a las *condiciones normales de la actividad* (agropecuaria y en el comercio exterior), como fuera señalado por Díaz Alejandro (1973) al referirse a los problemas del sector agrario entre 1946-1955, que fueran producto de la alteración por parte del Estado de aquellas condiciones.

Esto se refuerza doblemente en los Capítulos 2 y 3, al haber analizado las *pautas de organización de la actividad* o las condiciones de mercado en aquel contexto de la segunda posguerra, donde los mercados se encontraban cerrados al libre flujo de bienes y capitales y el comercio internacional se dirigía

---

<sup>172</sup> En David Rock (comp.) La Argentina en el Siglo Veinte, 2009, pp 197.

desde las relaciones geopolíticas y los acuerdos bilaterales. Esto termina de demostrar que resulta imposible imaginarse el “libre mercado” en aquel contexto, siendo que no existen condiciones “normales” de desenvolvimiento, ni teóricamente ni mucho menos en aquel periodo puntual.

En el Capítulo 4, se ha puesto en contexto la política económica peronista, desde su concepción (ideas sobre el desarrollo, antecedentes del Plan Pinedo y el Consejo Nacional de Posguerra), hasta llegar al Primer Plan Quinquenal, en la consolidación de la presencia estatal desde una mirada de planificación (Capítulo 4). En este segmento se han discutido temas como la estrategia de desarrollo industrial del peronismo o la planificación estatal, habiendo rastreado las similitudes y diferencias con sus antecedentes más próximos. Pero el avance programático del peronismo no hubiera sido posible sin la construcción de poder necesaria para llevar la política adelante, tal cual se ha visto en el Capítulo 5, al repasar los factores de poder en los que intervino el peronismo en la construcción de la gobernabilidad necesaria para el avance del plan económico.

En el Capítulo siguiente (6) se han descrito los pilares del funcionamiento del modelo económico, que cierra su círculo con las reformas bancarias y financieras, junto con el IAPI, destacando el rol del crédito (en el “modelo” y en las funciones del IAPI) y la política cambiaria. Para terminar la Sección (en el Capítulo 7), se ha presentado al IAPI, sus orígenes y su estructura burocrática, y se han planteado los interrogantes y complejidades de la clásica aseveración sobre la “transferencia de renta del agro hacia la industria” que fuera un resultante de las políticas instalado en el saber generalizado sobre el periodo, que en este caso se cruza con la complejidad de la política agraria más general.

En la Sección 4, se ha enfocado el IAPI desde la modificación de la estructura del comercio exterior imperante (Capítulo 8), y luego desde su funcionamiento, organización y virajes en las políticas, dentro del escenario macroeconómico cambiante (Capítulo 9). Para cerrar, en el Capítulo 10, donde se ha inquirido sobre el impacto de la política de precios del IAPI, tanto en los productores como en la producción agraria en general, con los precios “básicos” fijados por el organismo.

En síntesis, a lo largo del trabajo, se ha logrado analizar y delimitar la intervención del IAPI, en su rol en la economía peronista, el agro y la industrialización del país en el peronismo.

Si bien se reconoce al organismo por su accionar sobre la regulación del comercio exterior y la producción agropecuaria, donde se comprueba que su rol permitió mejorar las condiciones de colocación de los productos exportados (Capítulos 2 y 3) (tanto por el precio como por el financiamiento de las ventas) se verifica en el presente trabajo que esta ha sido sólo una de las funciones relevantes del organismo. El hecho de financiar los gastos de gobierno, canalizando el crédito del Banco de Crédito Industrial y del Banco Nación, generado en los redescuentos del Banco Central, resulta incluso la función principal desde el punto de vista de la economía peronista y los orígenes de los fondos del IAPI (Capítulo 6).

Asimismo, el impacto de su intervención en la distribución de la renta intersectorial entre el agro y la industria, no se verifica en forma lineal y esquemática desde la obtención de ganancias extraordinarias por el diferencial de precios, que fueran girados para financiar a la industria.

En el Capítulo 7, se puede ver que no son significativas las aplicaciones de fondos del IAPI hacia el sector industrial, como tampoco lo son los ingresos provenientes de las operaciones de comercio exterior en comparación a i) los ingresos por vía de financiamiento bancario y ii) en relación a los montos que luego fueran subsidiados al sector. También se mencionan las particulares condiciones de cobrabilidad de las ganancias obtenidas entre 1946-48 (que fueron meramente contables, ya que no se cobraban en efectivo), y los esfuerzos por el IAPI para sostener aquellas ganancias, a partir de precios negociados y ventas financiadas, que no hubieran podido ser obtenidas por los productores.

Aportando a una explicación más completa del papel del IAPI, al vincular su sentido al del conjunto de las políticas económicas, por su parte, se hace referencia a otras políticas sobre el Agro que, al conjugarse, generan transferencias de renta intersectoriales, fomentando procesos de capitalización y *propietarización*, aun sin que se produzcan fuertes modificaciones radicales en la estructura agraria.

A partir del análisis del contexto histórico (Capítulos 2 y 3), se observa que el IAPI se constituye como un pilar fundamental del funcionamiento del plan económico en el período debido al: a) mejoramiento de las condiciones de comercialización de la producción local en el exterior, y b) a la expansión y canalización del crédito para aumentar reparticiones oficiales en diversos ámbitos de actuación, ya que el instituto actuaba sobre las áreas más diversas de la economía y la sociedad. En los Anexos se puede ver la diversidad de aplicaciones, a partir de los balances del organismo.

Es que el rol del IAPI, sólo interpretado en conjunto con otras medidas de política económica, permite enmarcar la continuación del apuntalamiento de la industria, pero con un fuerte mejoramiento de la distribución del ingreso con una clara estrategia de política interna, y también externa, a partir de la defensa de la producción local en el extranjero y la obtención de importaciones necesarias para aquel proceso industrial. No obstante, esto ocurrió sin que ello implicase transferencias en forma directa de excedentes del agro hacia la industria a partir de la intervención sobre el comercio exterior. La transferencia intersectorial de renta fue el resultado de un conjunto de políticas, donde el IAPI cumplía un determinado rol, junto con el control de cambios, la política de ingresos y la intervención del sistema monetario y financiero.

En relación a las hipótesis específicas que fueron planteadas, y que responden a aquella interpretación más general, la investigación desarrollada nos ha permitido concluir que:

- La intervención del IAPI, junto con otras políticas comerciales, han contribuido a mejorar las condiciones de la comercialización de la producción local en el exterior, dados los condicionamientos del período, donde incluso se financiaban las ventas externas para lograr aquellos términos del intercambio (Capítulos 2 y 3).
- El IAPI, en conjunto con las políticas cambiarias y financieras, constituye un instrumento esencial del plan económico interno y externo de gobierno, basado en la contención de los precios internos (y no en su aumento). El Instituto mediaba en el canal directo de transmisión de los precios internacionales con los precios locales y esto defendía tanto el salario real, al asegurar con ello la estabilidad de precios y cantidades

de la canasta básica de bienes de primera necesidad, como la rentabilidad industrial, ya que, además del precio controlado de ciertas materias primas, esta se hubiera puesto en cuestión si los trabajadores hubieran peleado por salarios nominales aún mayores para equiparar los incrementos que se hubieran dado en la canasta básica. Por esto, el IAPI tiene vinculación tanto con la estrategia de mejoramiento en la distribución del ingreso e industrialización, como en la búsqueda de colocar la producción en mejores condiciones en el extranjero, y proveer las importaciones necesarias para la industria, en el intento por sostener una relativa autonomía dentro del aquel contexto poco complaciente (Capítulo 6).

- La función principal del IAPI a partir de sus cuentas fue la financiación de las reparticiones oficiales en diversos ámbitos de actuación, a partir del fondeo del Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial, que recibían redescuentos del Banco Central (Capítulo 6).
- Aunque el IAPI ha contribuido significativamente en la configuración de las condiciones necesarias para la redirección de renta del agro a la industria (a través de mecanismos indirectos- Capítulo 6), la transferencia de renta intersectorial (agro-industria) no se produce a partir de excedentes captados por el IAPI y redirigidos en forma significativa hacia la actividad industrial (Capítulo 7). La protección de la industria se ve en la actuación con el control de cambios, con tipos de cambio diferenciados, para proteger la disponibilidad de divisas controlando la fuga de capitales. Asimismo, se ha mantenido un tipo de cambio sobrevaluado para no encarecer aún más los bienes importados requeridos<sup>173</sup> para expandir la producción interna. En ello se ve el fomento junto con el rol del crédito y las tasas de interés negativas.
- La actuación del IAPI, guarda correspondencia con el conjunto de políticas hacia el sector agrario, principalmente en la orientación inicial del peronismo en relación al agro (Capítulo 7). Aun cuando no se aplicaron políticas de precios diferenciales al interior del sector, se buscaba intervenir en los niveles de ganancia extraordinaria producto de

---

<sup>173</sup> De hecho este motivo sería uno de los principales factores explicativos de la inflación según los dirigentes políticos de la época.

situaciones coyunturales de mercado, y así combatir el poder económico de ciertas fracciones de clase cuyos excedentes no se reinvertirían y tendrían destino de consumo suntuario.

- Las principales exportadoras siguieron oficiando como intermediarios durante el período aunque se vieron neutralizadas en sus capacidades de captación de renta a partir de la regulación instrumentada desde el IAPI (Capítulo 8).
- La función del IAPI a partir de su intervención en la comercialización fue la de neutralizar el poder de captación de renta de la intermediación privada, que anteriormente imponía las condiciones a los productores y especulaban con la producción para favorecerse con el alza de precios, en el segmento estratégico, relacionado al aprovisionamiento de divisas para el país (Capítulo 8).
- La institución reaccionó en forma adaptativa ante los cambios en el contexto externo y las contingencias internas, con cambios en el criterio de definición de los precios “básicos” durante el período en estudio, aunque ello reflejara una ruptura con la orientación de la política inicial<sup>174</sup> hacia el sector (Capítulo 9).
- A modo general, la producción agropecuaria, el producto agrario y el área sembrada durante el período no responde directamente a la definición de los “precios básicos” establecidos por el IAPI, ni a la variación del tipo de cambio o de los precios relativos en la economía (Capítulo 10). El IAPI, al anticipar los precios pagados al productor, buscaba reducir la incertidumbre en los productores, para luego negociar los mismos en el extranjero. Mediando en las expectativas, que antes dependían únicamente de variables externas.

---

<sup>174</sup> "... la economía justicialista establece que de la producción del país se satisface primero la necesidad de sus habitantes, y solamente se vende lo que sobra, nada más. Claro que aquí los muchachos, con esa teoría, cada día comen más y consumen más y como consecuencia, cada día sobra menos. Pero han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años; por eso yo los he dejado que gastaran y que comieran y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran; se hicieran el guardarropa que no tenían, se compraran las cositas que les gustaban, y se divirtieran también; que tomaran una botella cuando tuvieran ganas (...) pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más..." J.D Perón citado en Mallon y Sourrouille (1973, pp23).

Volviendo sobre las “oportunidades” y la magnitud del aprovechamiento de la situación de posguerra por parte del sector agropecuario en el periodo, mientras que algunos autores (como Esahg, E. y R. Thorp; 1969) señalan<sup>175</sup> que ha ocurrido una oportunidad perdida a causa de las políticas peronistas, a través de la presente investigación, se ha podido concluir que este es un enfoque que pierde solidez al no analizar a) las políticas hacia el sector y su impacto diferenciado ni b) aquellas condiciones de la economía en su conjunto.

En relación al agro, el conjunto de leyes promulgadas<sup>176</sup>, el crédito promocionado y la creación del IAPI para neutralizar el poder económico de las exportadoras, junto con otras medidas, producen una redirección la renta al interior de la estructura social agraria, que coincide con la merma productiva y periodos de sequías. Por otro lado, el proceso de *propietarización*<sup>177</sup> al tiempo que el estancamiento agrario pampeano, evidencia la existencia de un proceso complejo y diferenciado.

Por todo ello, en el periodo bajo estudio, no es pertinente tomar al sector agrario en términos amplios y ver si se favorece o se perjudica, como señalan ciertos actores (que caracterizan las políticas de anti-agrarias, etc.), y donde incluso se puede demostrar que las políticas no tienen directa injerencia en su estancamiento (Capítulo 10). En contraposición, el punto está en quiénes son los que se benefician o perjudican al interior de la estructura social agraria, donde la política de precios puede influir en términos generales, pero donde otras políticas movilizan efectos diferenciados para cada fracción de clase.

En el segundo término, en relación a las condiciones de la economía en su conjunto, y volviendo a la frase introductoria del presente apartado (Fodor; 1975), no se verifica que efectivamente hayan siquiera existido esas oportunidades extraordinarias que señalaron algunos analistas al referirse a las condiciones del comercio mundial de posguerra.

En la intervención del Estado con el IAPI, al revisar el contexto externo (Capítulos 2 y 3) primaba el *sentido común*, antes que el dogmatismo, con una política que intentaba preservar la economía local de aquellos condicionantes

---

<sup>175</sup> En base netamente a los datos cuantitativos y macroeconómicos (de exportación, ingreso de divisas, producción y superficies sembradas y cosechadas)

<sup>176</sup> Por ejemplo la ley del Peón Rural, la ley de arrendamientos, las expropiaciones y las leyes de colonización.

<sup>177</sup> Como constata Balsa, Javier (1999). En *Tierra, política y productores rurales en la pampa argentina, 1937-1969*, Buenos Aires Cuadernos del PIEA n°9.

foráneos, en una política de autonomía relativa del Estado ante presiones de empresas, grupos y estados extranjeros.

Para culminar, si bien con nuevas preguntas que se han abierto a partir de los resultados de este trabajo, se entiende que la presente investigación puede resultar en un insumo disponible en el diagnóstico y análisis necesario para la puesta en marcha de políticas públicas, al recuperar para el aprendizaje y la reflexión con fines prácticos, una de las experiencias más relevantes de intervención del Estado en el comercio exterior en la historia argentina.

## Bibliografía y fuentes

ABRAMOVICH, F y AMARILLA, C (2011). *Situación actual y perspectivas del comercio de granos en la Argentina*, en Documentos del CIEA n°7, Buenos Aires.

ACEMOGLU, D (2009). *The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics*, CEPR Policy Insight No. 28.

AGUILAR VILLANUEVA, L (1996). *La hechura de las Políticas*, Porrúa Ed. México DF.

ANSALDI, W (1977). *Revoluciones agrarias pampeanas*. CEAL, Buenos Aires.

ARÓSTEGUI, J (2001). *La investigación histórica: teoría y método*. Ed. Crítica. Barcelona.

AZCUY AMEGHINO, E (2006). *Producción familiar, producción capitalista y descampesinización: Aspectos teóricos y problemas interpretativos*. En *La Argentina rural del siglo XX: Fuentes, problemas y métodos*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

AZCUY AMEGHINO, E. y MARTINEZ DOUGNAC, G (1997). Proyecto UBACyT *Análisis estadístico comparado: Argentina y Estados Unidos, 1880-1990*. Informe final, Buenos Aires.

AZCUY AMEGHINO, E (2004). *Renta y arriendo. Problemas de economía e historia*. En: *Trincheras en la Historia*. Imago Mundi, Buenos Aires.

BALSA, J (1999). *Tierra, política y productores rurales en la pampa argentina, 1937-1969*. En Cuadernos del PIEA n° 9, Buenos Aires.

BARSKY, O. y PUCCIARELLI, A (1977). *El agro pampeano. El fin de un período*. FLACSO. Buenos Aires.

BARSKY, O. y BOCCO, A. (Editores) (1991). *Respuesta a Martínez de Hoz. La evolución de las políticas agrarias en Argentina*. Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires.

BARSKY, O (1988). *Reflexiones sobre las interpretaciones de la caída y expansión de la agricultura pampeana*. En AAVV. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. CISEA/IICA. FCE, Buenos Aires.

BARSKY, O (1992). *Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos, interpretaciones y políticas*. En Barsky, Lattuada, Mascali y otros. *Explotaciones familiares en el agro pampeano*. CEAL, Buenos Aires.

BASUALDO, E (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI, Buenos Aires.

BELINI, C (2009). *La Industria Peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946- 1955*, Edhasa. Buenos Aires.

BERROTARAN, P. (2003) *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Imago Mundi. Buenos Aires.

BERROTARAN, P (2004). *La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)*, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier. Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955. Imago Mundi. Buenos Aires.

BLANCO, M (2007). *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

BLANCO, M (2011). *Tierra, legislación y conflicto. La relación entre el Estado y los productores rurales durante el primer peronismo*. Conflictividad en el agro argentino. Ambiente, territorio y trabajo. Ed. Ciccus. Buenos Aires.

BLANCO, M (2013). *El rol social de la propiedad en la definición de la política agraria del peronismo (1946-1955)*. Estado, políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural. Ed. Imago Mundi. Buenos Aires

BRAUN, O y JOY, L (1982), *Un modelo de estancamiento económico – Estudio de caso sobre la economía argentina*, Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales, vol. 20, núm. 80, Buenos Aires.

BRACHET MARQUEZ, V (1996). *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. Centro de Estudios Colegio de México, México.

CAFIERO, A (1974). *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*. Segunda Ed. EUDEBA. Buenos Aires.

CAFIERO, A (2011). *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*. Ed. Planeta. Buenos Aires.

CANITROT, A (1975). *La experiencia Populista de Redistribución de Ingresos*, Desarrollo Económico, Vol. XV, Nº 59. México.

CEPAL/Naciones Unidas (1959). *El desarrollo económico de la Argentina*. México.

CIASFARDINI, H. y otros (1972). *Producción y tecnología en la región pampeana*. CEAL, Buenos Aires.

CIRIA, A (1983). *Política y Cultura popular: La Argentina Peronista, 1946-1955*. Ed. De la Flor. Buenos Aires.

CORTES CONDE, R (1997). *La economía argentina en el largo plazo. Ensayos de historia económica de los siglos XIX y XX*. Sudamericana-Universidad San Andrés, Buenos Aires.

CORTES CONDE, R (2005). *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Edhasa. Buenos Aires.

CORTES CONDE, R (2009). *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. Cambridge Mass; Cambridge University Press. Cambridge.

CRAMER, G (2002). *Pre-peronist Argentina and the Origins of IAPI*, en Iberoamericana, Nº 5.

DIAZ ALEJANDRO, C (1975). *Ensayos sobre la historia económica Argentina*. Amorrortu, Buenos Aires.

DI TELLA, G y ZYMELMANN, M (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, EUDEBA. Buenos Aires.

DORN, G. J (2005). *Peronistas and New Dealers. U.S. –Argentine Rivalry and the Western Hemisphere, 1946-1950*. University Press of the South, New Orleans.

DORN, G. J (2009). 'Bruce Plan' and Marshall Plan: The United States' Intervention against Peronism in Argentina, 1947-1950", *The International History Review*, XXI, 2, New Orleans.

DEBOWICZ, D y SEGAL, P (2012). *Structural change in Argentina, 1935-60: The role of import substitution and factor endowments*, IFPRI discussion papers 1212, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

DEBOWICZ y SEGAL (2014). *Structural Change in Argentina, 1935–1960: The Role of Import Substitution and Factor Endowments*. *The Journal of Economic History*, Vol. 74, No. 1, Marzo.

ESCUDE, C (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, de Belgrano.

ESCUDE, C. 1940-1950: *Boicot norteamericano contra la Argentina*. *Rev. Todo es Historia*. *Todo es Historia*. N° 177, 1982.

ESTEBAN, J. C (1961), *Imperialismo y desarrollo económico*, Palestra. Buenos Aires.

EVANS, P (1996). *El Estado como problema y como solución*, *Desarrollo Económico* 140, Vol. 35, enero-marzo.

FERRER, A (1977). *Crisis y alternativas de la política económica Argentina*. FCE, Buenos Aires.

FERRERES, O (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*. Editorial Norte y Sur. Buenos Aires.

FLICHMAN, G (1977). *La renta del suelo y el desarrollo agrario pampeano*. Siglo XXI, México.

FLICHMAN, G (1978). *Notas sobre el desarrollo agropecuario en la región pampeana argentina (o por qué Pergamino no es Iowa)*. *Estudios CEDES*, vol. 1, nº4/5, Buenos Aires.

FODOR, J (2009). *La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?*, 1975; en Rock, David (comp.), *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo desde la elite conservadora a Perón-Perón*, Lenguaje Claro. Buenos Aires.

FODOR, J y O'CONNELL, A (1973). *La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX*, en *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 13, nº 49, abril-junio.

GALASSO, N (2006). *Perón*. Ed. Colihue, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, P. y LLACH, L (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.

GERMANI, G (1962); *Política y Sociedad en una Época de Transición*; Editorial Paidós, Buenos Aires.

GIBERTI, H (1962). El desarrollo agropecuario argentino. Desarrollo Económico, Vol.2 No.1, Buenos Aires.

GIBERTI, H (1974). *Historia económica de la ganadería argentina*. Solar-Hachette, Buenos Aires.

GIRBAL-BLACHA, N (2003). *Mitos, realidades y paradojas en la argentina peronista (1946-1955)*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.

GILBERT, J (2007). *Las estrategias empresariales de 'Ernesto Tornquist y Cía.' frente al cambio económico*, en Jorge Schvarzer, Teresita Gómez y Marcelo Rougier, La empresa ayer y hoy. Nuevas investigaciones y debates, UBA-FCE, Buenos Aires.

GOMEZ, T. y TCHORDONKIAN, S (2011). *El Consejo Nacional de Posguerra en la mira del debate público*. XXII Jornadas de Historia Económica. Río Cuarto, Córdoba.

GOMEZ, T. y LAGUIA, L (2011). *Comercio exterior en el primer gobierno peronista. Prioridades y condicionantes*. XXII Jornadas de Historia Económica. Río Cuarto, Córdoba.

GOMEZ, T, Y RUIZ, J (2013). *Comportamiento del Comercio exterior argentino durante la Segunda Guerra Mundial*, Documento de Trabajo n°34, CESP, FCE-UBA, Buenos Aires

GUJARATI, D. N (1997). *Econometría*. Tercera Edición. McGrawHill. México.

HAYEK, F (1978), *Los fundamentos de la libertad*, Ed. Unión Editorial, Madrid.

HALPERIN DONGHI, T (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel.

HERNANDEZ SAMPIERI, R (2010). *Metodología de la Investigación*. Ed. Mc Graw Hill, Chile.

HORA, R (2002). *Los terratenientes de la pampa argentina: una historia social y política 1860- 1945*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores - Siglo Veintiuno de España de Editores, S.A, Buenos Aires.

HOROWITZ, A (1986). *Los cuatro peronismos*. Hyspanamerica. Buenos Aires.

IÑIGO CARRERA, J. B (1998). *La acumulación de capital en la Argentina*, Centro para la Investigación como crítica práctica, Agosto. Buenos Aires.

JAURETCHE, A (1962). *FORJA y la década infame*. Peña Lillo Editor, Buenos Aires.

JAURETCHE (1977) *Política y Economía*. Peña Lillo Editor, Buenos Aires.

JAMES, D, (1990) *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina. 1946-1976*, Parte I: 1943-1955. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

KATZ, J y KOSACOFF, B (1989). *El proceso de industrialización en Argentina; evolución, retroceso y prospectiva*, CEPAL, Buenos Aires.

KEYNES, J. M (2001), *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.

KRUGMAN, P (2009). *¿Cómo pudieron equivocarse tanto los economistas?* Editorial Publicado por Diario El País. Setiembre.

LACLAU, E (1975). *Modos de producción, sistemas económicos y población excedente*. En: Giménez Zapiola, M. (comp.). *El régimen oligárquico*. Amorrortu, Buenos Aires.

LLACH, J. J (1984). *El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo* en *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 23, nº 92, enero/marzo.

LLACH, J. J (1985). *La Argentina que no fue*. IDES, Buenos Aires.

LATTUADA, M (1986). *La política agraria peronista, 1943-1983*. CEAL, Buenos Aires.

LATTUADA, M (1987). *Política agraria del liberalismo-conservador. 1946-1985*. CEAL. Buenos Aires.

LATTUADA, M (2002). *El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción*. *Mundo Agrario*. *Revista de estudios rurales*, nº 5. Buenos Aires.

LAZZARO, S (2006). *El Estado y las políticas agrarias: concepciones y estrategias en el contexto de la crisis de hegemonía de la clase dominante (1955-1969)*. En Lázaro, S y Galafassi, G. comp. *Sujetos, política y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1975*. Siglo XXI, Buenos Aires.

LEAVY S. y SAEZ F (2008), *Intervención del Estado en el Comercio Granario. Los casos de la Junta Nacional de Granos y de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario*, Asociación Argentina de Economía Agraria, Agosto. Buenos Aires.

LENIN V (1975), *El Estado y la Revolución*. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la revolución. Ediciones Pekín. México.

LEON, C. A. y ROSSI, C (2003). *Aportes para la historia de las instituciones agrarias en la Argentina. El Consejo Agrario Nacional*. *Realidad Económica* Nº 198, agosto-septiembre 2003, IADE, Buenos Aires.

LEON, C y ROSSI, C (2006), *La Junta Nacional de Granos*, en *Realidad Económica* nº 196, Buenos Aires.

LEWIS, C (2009). *El intercambio comercial anglo-argentino. 1945-65*. En: David Rock, *Argentina en el siglo XX*. Lenguaje Claro Editora. Buenos Aires.

LOCKE, J (2000). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil – Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*– Alianza Editorial, Madrid.

LLOVET, I (1988). *Tenencia de la tierra y estructura social de la provincia de Buenos Aires*. En: AAVV. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. FCE-IICA-CISEA, Buenos Aires.

LOPEZ P (2008). *Problemas de Política Económica en las condiciones del desarrollo desigual. Industrialización y control de cambios en la Argentina entre 1931 y 1955*. Ediciones Cooperativas, Colección: Tesis y Tesinas de Historia Económica, Buenos Aires.

LOPEZ, G (2010). *¿Vamos al grano? El rol del estado en el comercio granario argentino*, SEMA, Buenos Aires.

MALGESINI, G y ALVAREZ, N (1983), *El Estado y la economía, 1930-1955*, vol. I, CEAL, Buenos Aires.

MALLON, R. y SOURROUILLE, J. V. (1975), *La política económica en una época conflictiva*, Amorrortu, Buenos Aires.

MARTINEZ DE HOZ, J. A (1967). *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960*. Sudamericana, Buenos Aires.

MARTINEZ DOUGNAC, G. y AZCUY AMEGHINO, E (1997). *Los censos agropecuarios en Argentina: consideraciones generales, análisis crítico y propuestas metodológicas*. En *Epistemología de las Ciencias Económicas*, Ediciones SID-FCE, Buenos Aires.

MARTINEZ DOUGNAC, G. y SALVATORE, S (1995). *¿Desconcentración, concentración...? Debates en torno a la evolución de la propiedad rural y el latifundio terrateniente en la provincia de Buenos Aires: 1914-1988*. Ponencia presentada en las I Jornadas de Historia Económica. Mimeo. Montevideo.

MARTINEZ DOUGNAC, G (2003). *Los años del Peronismo en el agro pampeano: ¿Desarrollo del capitalismo agrario?* Actas III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. FCE, UBA, Buenos Aires.

MARTINEZ DOUGNAC, G (2008). *Problemas del desarrollo del capitalismo agrario pampeano durante el Primer Peronismo*. En Gabriela Gresores, (Comp.). *Organizaciones rurales y política agraria en la Argentina* Imago Mundi, Buenos Aires.

MASCALI, H (1986). *Desocupación y conflictos laborales en el campo argentino. 1940-1965*. Centro editor de América Latina, Buenos Aires.

MORGENFELD, L (2012). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Capital Intelectual. Buenos Aires.

MULLER, P (2002). *Las Políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C.

MURMIS, M (1974). *Estructura de clases en el campo: algunos elementos para su análisis*. En: *Tipos de capitalismo y estructura de clases*. La Rosa Blindada, Buenos Aires.

MURMIS, M., PORTANTIERO, J. C (1987). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Buenos Aires.

NOVICK, S (1986). *IAPI: auge y decadencia*. CEAL, Buenos Aires.

O'CONNELL, A (1984), *La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta*, Revista Desarrollo Económico Vol. 23, Nº 92, enero a marzo, Buenos Aires.

O' DONELL, G (1978), *Apuntes para una teoría del estado*. Revista mexicana de sociología. D.F México.

OSZLAK, O (1977). *Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal*, Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 8, Buenos Aires.

OSZLAK, O. y O'DONELL, G (1981). *Estado y políticas estatales América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CLACSO #4. Centro estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Buenos Aires.

OSZLAK, O (1982). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*. Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2. Buenos Aires.

OSZLAK, O (1994). *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*, en Bernardo Kliksberg (comp.), *El Rediseño del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

OSZLAK, O (1997). *Formación del Estado Argentino*. Planeta, Buenos Aires.

OSZLAK, O y ORELLANA E (2000). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre gestión pública, Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

PETERSON, H (1985). *La Argentina y los Estados Unidos II 1914-1960*. Ed. Hyspamerica. México.

PALACIO, J. M (2000). *La antesala de lo peor: la economía argentina entre 1914-1930*. Falcón, Ricardo (Dir.). *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*. Colección Nueva Historia Argentina, Sudamericana, Buenos Aires.

PEÑA, M (1986). *El peronismo*. Selección de documentos para la historia. Editorial El Lorraine, Buenos Aires.

PERALTA RAMOS, M (1978). *Acumulación de capital y crisis política en la Argentina (1930-1974)*. Siglo XXI, Buenos Aires.

PIERRI, J (2012). *La transformación del comercio de granos en la década del '90*. En: AZCUY AMEGHINO, E. et al. *Estudios agrarios y agroindustriales*. Imago Mundi, Buenos Aires.

PIERRI, J (2014). *Producción y Comercio de Granos 1980 - 2012. Políticas públicas, grandes empresas y dependencia*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

POTASH, R. D (1984). *El ejército y la política en Argentina (1928-1945)*. Sudamericana, Buenos Aires.

PUCCIARELLI, A (1978). *La estructura de clases del capitalismo dependiente argentino*. Estudios Rurales Latinoamericanos nº 2, Buenos Aires.

PUIGGROS, R (1972). *El peronismo: sus causas*, CEPE. Buenos Aires.

PREBISCH, R (1955). *Informe preliminar acerca de la situación argentina*, Ed. Presidencia de la Nación.

PRZEWORSKI, A (2004). *Política y administración*. En AAVV. Política y gestión pública. Ed. Fondo de Cultura Económica y CLAD, Buenos Aires.

RAPOPORT, M (2008). *Historia Económica, política y social Argentina*. Emecé, Buenos Aires.

RAPOPORT, M (2009). *La Argentina y el Plan Marshall: promesas y realidades*. , Revista Brasileira de Política Internacional, Volumen 52, N°1.

RAPOPORT, M (1995). *Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades*. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL), Vol 6, N° 1, enero-junio 1995.

RAPOPORT, M, SPIGUEL C (2005), *Política exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)*. Capital Intelectual SA, Buenos Aires.

RAPOPORT, M y SPIGUEL, C (2010). *Las relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*". Editorial Emecé, Buenos Aires.

REIN, R (2003). *Entre el abismo y la salvación. El pacto Franco-Perón*. Ediciones Lumiere. Buenos Aires.

ROUGIER, M (2012). *La economía del peronismo*. Una perspectiva histórica, Sudamericana, Buenos Aires.

ROUGIER, M y SCHORR, M (2012). *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

ROUQUIE, A (1982). *Poder militar y sociedad política en la argentina*, Emecé, Buenos Aires

RUIZ, J (2011). *Redistribución de fondos a través del IAPI ¿qué dicen las cuentas?* Documento de Trabajo n 28. CESPAA, FCE-UBA. Buenos Aires.

RUIZ, J y FIGUERES J. M (2012). *¿Financió el IAPI la expansión industrial entre 1947 y 1955? Un intento de Respuesta a Partir de su Flujo de Fondos*. III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche.

SABATO, J. F (1981). *La pampa pródiga: claves de una frustración*. CICEA, Buenos Aires.

SEGAL, P (2009). *Structural Change in Argentina, 1900-1973: The Role of Import Substitution and Factor Endowments*, Economics Series Working Papers 437, University of Oxford, Department of Economics.

SIDICARO, R (2009). *Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946–55 / 1973–76 / 1989–99*. Siglo XXI, Buenos Aires.

SKUPCH, P (1975). *El deterioro y fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina (1914-1947)*, en Marta Panaia, Ricardo Lesser y Pedro Skupch, Estudios sobre los orígenes del peronismo, vol. II, Buenos Aires, Siglo XXI.

SLUTSKY, D (1968). *Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina*, en Desarrollo Económico, nº 29. IDES. Buenos Aires.

SOURROUILLE, J. V (2005). *La posición de activos y pasivos externos de la República Argentina entre 1946 y 1948*. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas. Buenos Aires.

SOURROUILLE, J. V. y RAMOS A (2012). *El Trigo y las ganancias del IAPI entre 1946-1949*. Serie Documentos de Trabajo del IIEP N°2. Buenos Aires.

SOWTER, L (2010). *Las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal del I.A.P.I. entre 1946 y 1949*, en Documentos de Investigación Social, N° 12. Buenos Aires.

SOWTER, L (2013). *Conflictos y acuerdos en torno a la legitimidad de la intervención económica estatal peronista: el I.A.P.I. y los actores rurales (1946-55)*. E.I.A.L., Vol. 24 – No 2. Buenos Aires.

TOBELEM, A (1992). *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS) Operational Manual*. LATPS Occasional Paper Series, Washington DC.

TODESCHINI, F (2004). *El BCRA y el IAPI en la política económica peronista: 1946-1955*, Buenos Aires, Documentos de Trabajo N° 68, Universidad de San Andrés.

TORRE, J (1990). *C. Perón y la vieja guardia sindical.*: Ed. Sudamericana. Buenos Aires.

VACCAREZZA, F (2010). *Políticas de Desarrollo Industrial en Argentina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Buenos Aires.

VILAR, Pierre (1982), *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*, Critica. Barcelona.

VILLANUEVA (1972), J. *El origen de la industrialización argentina*, Desarrollo Económico, Vol.12, N 47, oct-dic. Buenos Aires.

WALLDMAN, P (1981). *El peronismo (1943-1955)*. Hyspanamérica. Buenos Aires.

WYNIA, Gary (1986), *La Argentina de posguerra*, Belgrano, Buenos Aires.

### **Fuentes:**

- Balances y las Memorias del IAPI (1947 a 1956)
- Memorias del BCRA (1945 a 1950)
- Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores (1945 a 1949)
- Revista de la Bolsa de Cereales (1946 a 1953)
- Informes de coyuntura de la Secretaría Técnica de Presidencia de la Nación (1946)
- Revista de Economía Argentina (1944 a 1949)
- Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos (1958)
- Revista La Tierra, La Chacra y Mundo Agrario (entre 1946 y 1955)

## **Apéndice. Memorias del IAPI, Tablas y Cuadros.**

El siguiente apéndice estadístico se construye a partir del intercambio de información con el CESP (FCE-UBA) y permite visualizar en detalle la amplitud de sectores y ámbitos de intervención de las operaciones del IAPI, al tiempo que muestra los cambios en su accionar año tras año, principalmente en el aumento de los subsidios, la caída de la participación en las compras y el cambio en los objetos de financiamiento. Por último, la aplicación de los fondos que emana de las Memorias y Balances (Tablas 28 y 30), pone en claro aquellos sectores y reparticiones oficiales que efectivamente fueron objeto directo de financiamiento por parte del organismo y cuáles no.

En la Tabla (29), se presenta la producción total en los principales cultivos donde el IAPI tuvo participación y el porcentaje adquirido por el organismo en cada cosecha. Como ya fuera mencionado, los % de participación en general varían según la coyuntura, pero en términos generales caen a partir de 1949/50, donde cambia la estrategia de intervención del IAPI.

En las últimas tablas (31 y 32), se pueden observar otras dos funciones de importante envergadura para el organismo. Por un lado la evolución de las importaciones efectuadas por el organismo entre 1949 y 1954 (Tabla 31) y por el otro, el financiamiento por parte del mismo de los gastos de los gobiernos provinciales, entre 1946 y 1955 (Tabla 32).

En las importaciones, se puede ver como aumentan año tras año desde 1949, excepto en 1952, donde la crisis produjo un retroceso. En relación a los gastos de las provincias, estos tienen un comportamiento más oscilante, con picos en 1948 y 1953.

Tabla 28. Subsidios al sector privado financiados por el IAPI (en miles de pesos, m\$n)

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	Totales Acum
<b>TOTALES (A más b más C)</b>	<b>98.853,40</b>	<b>329.722,9</b>	<b>163.906,30</b>	<b>478.671,3</b>	<b>341.763,40</b>	<b>832.380</b>	<b>2.215.124,60</b>	<b>4.435.184,70</b>	<b>8.895.605,1</b>
<b>A. Subsidios Agrícolas a más b)</b>	<b>61.914,40</b>	<b>211.963,30</b>	<b>84.557,50</b>	<b>18.930,10</b>	<b>2.429,80</b>	<b>206.962,5</b>	<b>1.307.043,20</b>	<b>3.169.210,60</b>	<b>5.063.011,40</b>
<b>l) Directos (1,2,3,4,y 5)</b>	<b>61914,4</b>	<b>201.463,30</b>	<b>73.057,50</b>	<b>18.930,1</b>	<b>2.429,80</b>	<b>122.123,10</b>	<b>2.522,40</b>	<b>12.980</b>	<b>495.420,60</b>
1. Industriales aceiteros	35.226,50	126.399,70	22.852,60	-	-	4.646,50	-	11.084,1	200.209,40
2. Industriales molineros	-	22.212,90	35.704,30	6.478,30	—	-	—	-	64.395,5
3. Trabajadores rot.	20.089,3	46.674,80	8.628,70	7.574,80	2.429,8	90.542	2.522,40	1.895,9	180.357,70
4. Agricultores	2.037,4	6.164,30	5.871,9	4.877	-	8.922,10	—	—	27.872,70
5. Industriales panaderos	4.5*1,2	11,6	-	-	-	18.012,50	—	—	22.585,30
<b>b) indirectos (1,2,3,4 y 5)</b>	<b>-</b>	<b>10.500</b>	<b>11.500</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>84.839,40</b>	<b>1.304.520,80</b>	<b>3.156.230,60</b>	<b>4.567.590,80</b>
1. Comercialización prod. Agrícolas	-	—	-	-	-	-	1.304.520,8	2.951.130,60	4.255.651,40
2. Comercialización prod. Azucarera	—	7.500	-	—	-	—	-	205.100	212.600
3. Comerc. frutas del Rio Negro	-	3.000	11.500			—	—	-	14.500
4. Comerc. fibra de algodón	-	—	-	—	—	80.254,50	-	-	80.254,5
5. Comercialización del arroz	—	—	—	—	—	4.584,9	—	«	4.584,9
<b>B. Subsidios ganaderos (a más b)</b>	<b>36.939</b>	<b>117.759,6</b>	<b>79.348,80</b>	<b>459.741,40</b>	<b>339.332,60</b>	<b>617.717,5</b>	<b>877.781,40</b>	<b>1.145.974,10</b>	<b>3.674.594,4</b>
<b>a) Directos (1,2,3,4,5.6 y 7)</b>	<b>36.939</b>	<b>117.759,60</b>	<b>79.348,80</b>	<b>248.740</b>	<b>297.413,80</b>	<b>260.793,20</b>	<b>360.694,1</b>	<b>527.739,20</b>	<b>1.929.427,7</b>
1. Bonificaciones exportaciones de ovinos	—	—	2.473,3	4.123,1	296,2		~	—	6.892,60
2. Quebranto consumo de carnes	16.970,70	41.367,4	69.215,40	2.345		3.475,10	-	-	126.423,40
3. Quebranto consumo de grasas	19.968,30	14.459,90	-	—	-	-	-	-	34.428,2
4. Compensación comercialización novillos p/exportación	—	61.932,30	2.976,6	—	-	-	-	-	64.908,90
5. Compensaciones a frigoríficos	-	-	4.683,5	132.513,9	278.046,80	220.032,30	308.860,2	467.540,70	1.411.677,40
6. Bonificaciones a exportaciones de carnes	—	—	—	109.758	19.070,80	44.236	-	-	173.064,80
1. Bonificaciones a exportaciones de productos lácteos	-	—	—	-	—	—	51.833,9	60.198,50	112.032,40
<b>b) indirectos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>—</b>	<b>211.001,4</b>	<b>41.918,80</b>	<b>356.924,3</b>	<b>517.087,30</b>	<b>618.234,90</b>	<b>1.745.166,70</b>
1. Comercialización prod. Ganaderos	-	-	—	211 001,4	41.918,80	356.9243	517.087,30	618.234,90	1.745.166,70
<b>C. Subsidios a Los Minerales</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>7.700</b>	<b>30.300</b>	<b>120.000</b>	<b>158.000</b>
a) Directos	-	-	-	-	-	7.700	30.300	120.000	158.000

(a) - Pérdida» «enéjales en la comercialización de productos agropecuarios.

Tabla 29. Producción estimada de las cosechas (en miles de tn) y porcentaje (%) adquirido por el IAPI.

Productos	Cosecha	1946/47			1947/48			1948/49			1949/50		
		IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	
Trigo	. 5.615	4.947	88,1	6.500	5.957	91,6	5.200	4.764	91,6	4.986	4.413	88,5	
Maíz	. 5.814	2.912	50,1	5.200	2.709	52,1	3.450	1.184	43,3	836	—	—	
Avena	684	146	21,3	824	391	47,5	733	431	58,8	582	122	21,0	
Cebada	. 1.171	756	64,6	803	453	56,4	612	241	39,4	421	28	6,7	
Centeno	S5 <sup>n1</sup>	375	67,9	470	352	74,9	305	193	63,3	304	42	13,8	
Lino	. 1.074	866	83,8	901	766	85,0	432	374	86,6	685	216	33,5	
Girasol	6SS	603	87,6	930	776	83,4	1.088	1.040	95,6	604	—	—	
Maní	112	44	39,3	104	78	75,0	85	51	60,0	—	—	—	
Nabo		17			17			7					
<b>TOTAL</b>	<b>. 15.670</b>	<b>10.666</b>	<b>68,1</b>	<b>15.732</b>	<b>11.499</b>	<b>73,1</b>	<b>11.820</b>	<b>8.285</b>	<b>70,1</b>	<b>8.492</b>	<b>4.821</b>	<b>56,8</b>	

Productos	Cosecha	1950/51			1951/52			1952/53			1953/54		
		IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	Cosecha	IAPI	%	
Trigo	5.796	4.836	83,4	2.100	1.751	83,4	3.550	1.121	31,6	6.200	5.340	86,1	
Maíz	2.620	698	26,6	2.000	511	23,6	7.633	6.481	84,9	4.440	2.009	45,2	
Avena	733	169	23,1	438	7	1,6	1.269	603	47,5	991	352	35,5	
Cebada	763	264	33,3	336	8	2,4	1.175	720	61,3	894	496	35,5	
Centeno	631	373	59,1	8]	—	—	1.337	1.039	77,7	607	242	39,9	
Lino	S60	50	8,9	313	—	—	584	558	95,5	410	333	81,2	
Girasol	920	—	0	696	615	88,4	428	315	73,6	341	231	67,0	
Maní	93	10	10,8	155	105	67,7	204	130	63,7	170	119	70,0	
Nabo				—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Arroz				122	11	9,0	136	14	10,3	212	—	™	
Mijo													
<b>TOTAL</b>	<b>12.116</b>	<b>6.390</b>	<b>52,7</b>	<b>6.241</b>	<b>3.008</b>	<b>48,2</b>	<b>16.316</b>	<b>10.981</b>	<b>67,3</b>	<b>14.261</b>	<b>9.122</b>	<b>63,9</b>	

**Tabla 30. Gastos del Gobierno financiados por el IAPI entre 1946 y 1956 (en miles de pesos, m\$n). Fuente: Dpto. De Contabilidad del I.A.P.I. Agosto 30 de 1956**

	1946/47	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Totales acumulados
<b>TOTAL D\$ CASTOS (A más B)</b>	1.110.914,20	3.959.141,50	1.062.037,90	724.740,2	170.246,7	280.992,9	324.674,80	392.932,80	201.638,30	81.867,9	8.309.187,20
<b>A. Total de Gastos de Capital (I más II)</b>	902.162,4	3.474.200,70	884.647,90	649.615,7	155.457,90	280.932,80	314.753,80	384.131,30	196.516,40	81.867,90	7.324.286,80
<b>I. Adquisición Activos existentes (1 a 5)</b>	502.132,80	2.634.960,9	560.789,40	235.976,70	10.016,80	91.351,6		34,9	40.379,40		4.075.642,50
<b>1. Transportes (a, b y c)</b>	184.035,10	2.356.834,50	387.488,50	145.947,7	10.016,80				40.379,4		3.124.702,00
a) FF.CC. Ex capital Británico		3.349.235,50	96.733,30	120.916,3							3.566.885,10
FF.CC. Ex capital Francés	184.035,10	7.599	78.890,80	10.380,80							280.905,70
FF CC ex central Bs As			19.224,90	1.216,1							20.441,00
Subtotal	184.035,10	2.356.834,50	123.849	132.513,2							2.797.231,80
b) Flota fluvial y marítima (ex Dodero)			225.186,60	11.669	10.010						246.865,60
c) Empresas de aeronavegación			38.452,90	1.765,50	6,8				40.379,4		80.604,60
<b>2. Comunicaciones (a más b)</b>	207.594,2	240.787,30	103.747,40	83.830,4		36.558,3					672.517,60
a) Teléfonos - Plan de obras			90.493,30	70.523							161.016,30
Adq. U.T.R.P.	195.310,9	232.667	12.424,1	12.447,40		36.558,30					489.407,70
Subtotal	195.510,9	232.667	1.029.174	82.970,40		36.558,30					1.576.880,60
b) Radiodifusoras	12.083,90	8.120,30	830	860							21.894,20
<b>3. Industrias (a,b y c)</b>	102.635,20	11.552,10	15.032	5.091,7		54.793,30					189.104,30
a) Bienes propiedad enemiga	102.635,20	8.551,80	3.473,1	4.493,50							119.153,60
b) Distribuidora nacional de frutas		3.000,30	11.558,90	598,2							15.157,40
c) Frigorífico Sansisena (Adq. Acciones)						54.793,3					54.793,30
<b>4. Elevadores y silos</b>			46.060,3								46.060,30
<b>5. Inmuebles</b>	7.888,30	25.787	8.461,20	1.106,9				34,9			43.278,30
M° Comunicaciones - Terreno Gral. Pacheco	520	21,5	22,3	23,1							586,90
Confed. Gral. Emp. De Comercio (Uspallata)	4,2	2.154	83								2.241,20
M° Marina- Grand Hotel	251,6	2.126,90	73,2	75,3							2.527,00
Callao 21 a 29		2.335	71,9	74							2.480,90
Salta 456 al 464		1994,2	61,3	63,2							2.118,70
Monumental Hotel		2.639	81,2	83,6							2.803,80
Humberto 1 ° 550 al 556		1.607,4	49,4	51							1.707,80
Andes 52 aL 62 (La Lucila)		810,4	24,9	24,7							860,00
Villa Barilari		2.008,60	61,8	63,6							2.134,00
Hotel Panorámico		2.163,60	66,5	68,6							2.298,70
Bartolome. Mitre 1465/71		2.519,20	77,5	79,6							2.676,30
Salta 1231		1.016,80	375,6	42,8							1.435,20
6 de Septiembre		1.207,50	37,2	38,2							1.282,90
Comisión Naval en EE.UU.	1.514,10	59,1	60,7	62,8							1.696,70

Continuación (2)		(Miles de pesos)										
		1946/47	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Totales acumulados
H. Gainza 963				724,8	5,1							729,90
Rojal 952				683,9	3,1							687,00
Sarmiento 16 el 24				2.783,50	11							2.794,50
Indust. -	Dir. Gral. A y E. Eléctrica	3.288,10	135,8	141	145,9							3.710,80
Justicia-	Guido 1579 al 1581	224,7	7,6	7,6	7,4							247,3
Tucuman 1381 al 91		1.745	67,5	69,9	72,5				34,9			1.989,80
R.E.yCulto-	R. Branco 1281 (Rep. Oriental del U.)	340,6	11,6	2,7	0,5							355,40
<b>Subtotal</b>		<b>7.888,30</b>	<b>25.787</b>	<b>8.461,20</b>	<b>1.106,90</b>				<b>34,9</b>			<b>43.278,30</b>
<b>II. Inversión en nuevos bienes de capital (1 a9)</b>		<b>400.009,60</b>	<b>839.239,80</b>	<b>323.858,50</b>	<b>413.639</b>	<b>145.441,10</b>	<b>189.601,2</b>	<b>314.753,8</b>	<b>384.096,40</b>	<b>156.137</b>	<b>81.667,90</b>	<b>3.248.444,30</b>
<b>1. Transporte (a,b,c,d y e)</b>		<b>121.205,30</b>	<b>197.740,80</b>	<b>131.377,20</b>	<b>254.846,90</b>	<b>86.666,7</b>	<b>96.200,60</b>	<b>95.346,40</b>	<b>15.114,40</b>	<b>24.013,20</b>	<b>3.156,80</b>	<b>1.025.668,30</b>
a)	Locomotoras y trenes - 15 locom. "Santa Fe"			3.611,90	1.761,50	31,7	1.158,60		52,3			6.616,00
75 "	M. y Pacifica		27.945,90	1.742,80	3.429,90		468,5	352,4	2,3			33.941,80
210	Locom. (Reduc. 175)	38.034,8	2.401,70	2.503,40	9.132,80	1.153,50	5,1	105				15.301,5
95 "	(Reduc. a 35)		19.548,90	23.245	3.215,30	538,5	3.027,50	16.495,3	6.146,80	3.186,2	16,7	75.420,20
26	trenes D. Ganz			7.644,2	17.505,40	9.708,60						34.858,20
<b>Subtotal</b>		<b>38.034,80</b>	<b>49.869,50</b>	<b>38.747,3</b>	<b>35.044,90</b>	<b>11.432,30</b>	<b>4.659,70</b>	<b>16.952,70</b>	<b>6.201,40</b>	<b>3.186,20</b>	<b>16,7</b>	<b>204.145,50</b>
b)	Buque, barcazas, remolcad. Y grúas											
M°	Industria {Y.P.F.) - "A Limpopo"		12.576,1	658,3	747,4							13.981,80
industria	4 buques- tanq. Astilleros holandeses		26.251,30	9.540,80	34.231,90	12.663,80	9.744,70					92.432,50
industria	4 buques ast. Ingleses		8.818,10	4.693,6	20.203,60	22.216,70	5,9					55.937,90
industri	Constr. Buques ast. Holandeses		13.954,10	13.888,80	36.238	30.245,60						94.326,50
Industria	constr. Buques ast. Ingleses	11.170,50	19.649	30.205	28.692,4	8.775,90	2.849,60		536,4	17		101.895,80
Industria	Constr. Buques "ártico"			210,3	18,6	3,4	42,4					274,70
Industria	Constr. Buques "Argentina"			108,7	4,4							113,10
Industria	constr. Buques "Rio Santiago"				11,3							11,30
M°OB.	Públicas barcazas y remolcadores	34.629,80			22.045,30							56.675,10
Barcazas	y remolcadores	21.008,40	5.768,30	24665,2	8.245,70			65.683,20		4.110,50		129.481,30
<b>Subtotal</b>		<b>66.808,70</b>	<b>87.016,90</b>	<b>83.970,70</b>	<b>150.438,60</b>	<b>73.905,40</b>	<b>12.642,60</b>	<b>65.683,20</b>	<b>536,4</b>	<b>4.127,50</b>		<b>545.130,00</b>
c)	Chasis y ómnibus											
M°	Aeronáutica Camiones "Chevrolet"	121,8	156,6	9,8	754,6							1.042,80
M°	Transportes : 206 Chas. "GMC"			76,4	79,8							156,20
201	Chas. "M.Diesel"			967,5	29,6							997,10
201	Chas. "M.Diesel"		36	58,6	4,3							98,90
201	Chas. "GMC"			3.538,10	3.539,40							7.077,50

Continuación (3)	1946/7	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Totales Acumulados
40 " "Aerocoach"		3057,9	728,4	155,6							3941,9
400 " "M.Diesel"			2166,9	6367,3	1329						9863,2
50 " "A.Regal"			1113,5	216,4							1329,9
(Corp. Cdad. B.A.) 206 " "GMC"	1.449,70	205,2									1654,9
201 " "M Diesel"	6.646,3	12184									18830,3
300 " "GMC"	7124,3	12197,8									19322,1
400 " "M.Disel"	23,1	29279,7									29302,8
50 " "A.Regal"	996,6	2.567,9									3564,5
Subtotal	16.361,8	59983,1	8659,2	11147	1329						97480,1
d)Vagones (de pasajeros y carga)				4051,9		73.035	9.473,80				86560,7
3)Vías y obras - Materiales para vías				54.164,5							54164,5
Materiales diversos		1142,3				5863,3	3236,7	8377	16699,5	3140,1	38458,9
Subtotal		1142,3		54164,5		5863,3	2836,7	923,7	16659,5	3140,1	84730,1
2. Energía - (a, b y c)	101.493,4	359529	100962,1	64.773,1	9304,6	19272,2	62704,3	20.866,6	300,1		739205,4
a)equipamiento energético											
M° Aeronáutica - Grupos electrónicos	10.173,2	313,8	375,8	333,9							11196,7
M° industria - Dir. G. A y E. Eléctrica	30056,1	21921,4	2140,2	2276,9							56394,6
Dir. G.A. E. Eléctrica		62,6	3,3	2,8							68,7
Dir. G. A y E. Eléctrica		252	1545,6	3404	5909,2	1.808,7	1207,9	7145,2	268,3		21540,9
Subtotal	40.229,3	22.549,8	4064,9	6017,6	5909,2	1.808,7	1207,9	7145,2	268,3		89200,9
b) Equipos p/ explotación petróleo											
Y.P.F. - Máquinas y materiales		198649,9	8179,6	8498,7							215328,2
Máquinas y materiales		2.999,40	2280,6	2279,9	3395,4	15.975,2	49.255,40	13.299,9	31,8		89517,6
Subtotal		201649,3	10460,2	10778,6	3395,4	15975,2	49.255,4	13299,9	31,8		304845,8
C) Construcción gasoducto											
Dir. Gral. Gas del Estado - (C. Riv. - Bs.As)	46253	48141,5	3886,8	4166,6							102447,9
Plan de obras 1947	15011,1	28568,9	1794,5	1900,1							47274,6
Plan de obras 1948		58.619,50	14.638,2	3010,2							76267,9
Plan de obras 1949			66117,5	38900,1							105017,6
Materiales diversos						1488,3	12241	441,5			14170,8
Subtotal	61.264,1	135329,9	86437	47977		1488,3	12241	441,5			345178,8
3. Telecomunicaciones, adquisición equipos				8157,2	26751,2	143,3	9,6	8,6			35069,9
4. Varios (a, b,c,d,e,f,g y h)	151705,5	190614,3	64435,4	42090,1	15385,7	48934,8	109.885,5	102764,6	70142,9	71.843,8	867802,6
A) Equipos para defensa nacional											

Continuación (4)	1946/7	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Totales Acumulados
M° Aeronáutica 15 aviones "A.Lacanster"		2516,9	816,8	409,1							3742,8
30 aviones "A. Lincoln"	43563,7	47569	4350,6	1874,9		0,5	0,6	9,9			97369,2
50 aviones "Dover"		11.826,9	3301,5	6964,2	1333,7	1.231,2	283,6	218,6	70		25229,7
100 Aviones "G.Meteo"	24309,1	23077,7	15710,3	2410,1	542,5	695,6	98,4	691,3			67535
45 aviones "Fiat"	1609,3	2.826,70	763	1002,9				2028,4	3200,4		11430,7
300 aviones "P.Club"	21,6	4633,9	129								4784,5
Licencias para fabr. Motores "Derwent"		10224,8	8671,6	8.227,8	3212,7	416	1339,5	2.028,40	89,5	235,4	34445,7
Rep. Y mat. Aviones "Bristol"	5053,4	149,8	182,9	146,8			285,7				5818,6
Adq. Munición a "H.Suiza"		7258,9	223,4	92,6							7574,9
Cañones, rep. Y munic.	8646,7	287,3	136,4		169,8						9240,2
Mat. Para aviones "A. Lincoln"	529	454,5	30,2		731,8		1,1				1746,6
" " "	903,3	2131,1	93,3								3127,7
Mat. Para construcción hangares	4619,4	4830,1	456,8	370,3							10276,6
Adq. Munic. A "Imp. Chem"	897,5	799,3									1696,8
Varios	93	690,9		189,9	458,1	589,9	572	3.678,1			6271,9
M°Ejército - Adq. materiales diversos		2906,4	329	60,2							3295,6
" " "	50.184,9	53351,1	15138,4	14293,4	5013,8	22523,1	2.270,3	27444,5	25538,7	7472,8	223231
Gend. Nacional diversos	3.631,9	1492,1	800,8			614,2	11,5	316,6	53,4		6920,5
<b>Totales</b>	<b>144062,7</b>	<b>177027,4</b>	<b>51134</b>	<b>36.042,1</b>	<b>11.462,4</b>	<b>26071,5</b>	<b>4.862,6</b>	<b>34387,4</b>	<b>28952</b>	<b>71708,2</b>	<b>585710,3</b>
<b>b) Construcción de edificios</b>											
M° Educación - Hostpital escuela	1053,6	31,5									1085,1
M° T. Y previsión , 10 escuelas fábricas		5534	8801,6	218,8							14554,4
<b>Totales</b>	<b>1053,6</b>	<b>5565,5</b>	<b>8801,6</b>	<b>218,8</b>							<b>15639,5</b>
<b>c) Construc. Galpones, tinglados y planchadas</b>											
M°Comercio (INGE) - Levant. Tingl. Planch,							6841,2	19,4			6860,6
Constrc. 500 tingl							21669,4	10.834,70			32504,1
<b>Totales</b>							<b>28510,6</b>	<b>10854,1</b>			<b>39364,7</b>
<b>d)Tractores- M° Aeronáutica: 2496 tractores</b>											
e)Forestación M° Agricultura (D.N.Bosques)					3000						3000
<b>f) Fomento agropecuario</b>											
M°Agricultura - <u>Div.Fto.Agri.Dec.4641/53</u>							50.000				50000
" " " Dec.5938								50000			50000
" " " Dec3509/55									40000		40000
" " "Dec.1418/52							13500				13500
Fto.ind.leche ins. Artif.			50,3	273,9	20	1662					2006,2
Adq. Rep Ovino Nueva Zelanda						1810		1810			3620
											159126,2

**Tabla 31. Importaciones efectuadas por el IAPI (en millones de m\$n)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>
<b>1949</b>	171,14
<b>1950</b>	512,8
<b>1951</b>	772,0
<b>1952</b>	504,2
<b>1953</b>	1188,1
<b>1954</b>	1361,3

Fuente: Memorias del IAPI, 1954

**Tabla 32. Gastos de los gobiernos provinciales financiados por el IAPI (1946-1956), en miles de pesos, m\$n.**

<b>Años</b>	<i>Inversiones en nuevos bienes de capital</i>
<b>1946/7</b>	12.017,3
<b>1948</b>	21.314,9
<b>1949</b>	9.045,9
<b>1950</b>	13.483,1
<b>1951</b>	4.633,9
<b>1952</b>	17.738,5
<b>1953</b>	30.954
<b>1954</b>	6.013,4
<b>1955</b>	13.158,9
<b>1956</b>	—
<b>Total</b>	128.359,9

\* Adquisición de materiales: camiones, acopiados, tractores, jeeps, motores, máquinas agrícolas, equipos de construcción para obras viales, maquinas de escribir y calcular, etc.

Fuente: Departamento de Contabilidad de) IAFI. Buenos Aires, agosto 30 de 1956, Gustavo H. Posetto (Jefe de División).