

ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN: LA ARGENTINA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL¹

Gisela Cramer

Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos gobiernos latinoamericanos, pero también parte de los asiáticos, se encaminaron por una línea de desarrollo que sería llamada de manera simplificada «desarrollo hacia adentro» y cuya esencia era la así denominada «industrialización sustitutiva de importaciones». Los comienzos del «desarrollo hacia adentro» tienen su base, tal como se lo describe en general, en los años treinta, cuando las economías latinoamericanas comenzaron a cerrarse frente al impacto negativo producido por la crisis económica mundial. Sin embargo, solamente después de la Segunda Guerra Mundial llegó a ser ésta una estrategia de desarrollo económico concebida conscientemente y con perseverancia, que además obtuvo su fundamentación analítica e intelectual en los escritos de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina.²

En la Argentina, la patria de Raúl Prebisch, el «desarrollo hacia adentro» tomó en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, es decir, durante el mandato de Juan Domingo Perón, una forma notoriamente dura. En tanto que esta estrategia de desarrollo se caracterizaba por un cierto «bias», una cierta inclinación contra la producción de artículos de exportación, la variante

¹ Este artículo se basa en una ponencia escrita con motivo al XI Congreso Colombiano de Historia en Santafé de Bogotá, 22-25 de agosto de 2000.

² Para una periodización más matizada de la historia económica de América Latina véa Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence* (Cambridge 1994).

argentina bajo Perón sobresalió por una discriminación masiva contra el sector exportador, lo que llevó al economista argentino Juan José Llach a hablar no solamente de un «desarrollo hacia adentro» sino de un «mercadointernismo».³

Casi todos los bienes de exportación fueron sometidos a un monopolio estatal de comercio exterior, regido por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que se fundó en 1946.⁴ El IAPI controlaba el comercio del trigo, del maíz, de la semilla de lino, de la carne y de los productos residuales de la industria de elaboración de la carne, por lo que obtenía considerables lucros. Esto vale sobre todo para el comercio de granos y lino, que tradicionalmente representaba cerca de la mitad de las exportaciones totales y que en el mercado mundial de los comienzos de la postguerra tenía muy elevados precios. Mientras el monopolio estatal en el año 1948, para dar sólo uno de los ejemplos más sobresalientes, por 100 Kg. de trigo pagaba 20 pesos sobre vagón dársena, obtenía por ellos en el extranjero más de tres veces este importe, a saber, 63.3 pesos (cuadro 1).

Las consecuencias de esta política de precios no tardaron en evidenciarse. Es cierto que se incrementó rápidamente el volumen de la producción industrial entre 1946 y 1949, sobre todo en las ramas de productos de consumo, pero al mismo tiempo se retrasó la producción para la exportación.⁵ Ya hacia finales de los años cuarenta se produjeron problemas en la balanza de pagos tan severos, que los estrategas de la política económica peronista tuvieron que cambiar el rumbo.⁶ En un documento interno oficial admitieron que «... los

³ Juan José Llach "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" En: *Desarrollo Económico*, vol. 23, no. 92, enero-marzo (1984). 515-558.

⁴ Hay que señalar que el IAPI también monopolizó ciertos rubros de la importación en los años inmediatos de la postguerra. Sin embargo y por razones de espacio, se puede tratar solamente su función como monopolio estatal de las exportaciones en las páginas siguientes. Una descripción más completa del IAPI se encuentra en: Susana Novick, *IAPI: Auge y decadencia* (Buenos Aires 1986); Mario J. Lattuada, *La política agraria peronista (1943-1983)* (Buenos Aires 1986), vol. 1; Guido Di Tella y Manuel Zymelman, *Las etapas del desarrollo económico argentino* (Buenos Aires 1967). 502-504.

⁵ Para un análisis del impacto de la política de precios y de otros factores perjudiciales al sector exportador agrario véa Daniel Lewis, «Internal and External Convergence. The Collapse of Argentine Grain Farming» En: *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, ed. por David Rock, Berkeley (1994). 209-223; Osvaldo Barsky «La caída de la producción agrícola en la década de 1940» En: Barsky et al. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, (Buenos Aires 1988), pp. 31-112.

⁶ El más influyente análisis de los problemas económicos y del "stop-and-go" de la postguerra sigue siendo Carlos F. Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven 1970).

precios que se establecieron no guardaban relación alguna con los beneficios de las industrias manufactureras [...], ni tampoco con los altos niveles vigentes en el comercio internacional de alimentos y materias primas agrícolas»⁷ y el IAPI aumentó notablemente sus precios de compra. El nuevo rumbo mostró efectos positivos,⁸ pero fue debilitándose con una creciente sobrevaloración del peso argentino, como para llegar a producir un cambio real.⁹

Para los muchos críticos de Perón, IAPI es uno de los «pecados cardinales» de la política económica de su primer mandato. ¿Cuáles fueron las razones que llevaron al gobierno de Perón a “castigar” de tal manera al sector exportador? El IAPI, para decirlo de una manera simplificada, era uno de los mecanismos centrales para llevar a cabo una formidable redistribución, que transfirió inmensos recursos en beneficio de ciertos sectores de la economía y a favor de determinadas capas sociales.

Aquí se suele mencionar en primer lugar el sector industrial, que bajo Perón se benefició de diversas ventajas fiscales y de una ampliación masiva del crédito industrial, proporcionado por el Estado a intereses reales negativos.¹⁰

El propio gobierno se benefició de esta obra de redistribución, ya que de esta manera fue colocado en la situación no sólo de dar inicio a una activa política industrial y social, sino también a un programa nacionalista de largo alcance: en el primer mandato de Perón se puso en marcha un amplio programa de nacionalizaciones, que llevó a que grandes empresas extranjeras en sectores claves de la economía, como los ferrocarriles (británicos) y la sociedad telefónica (norteamericana), pasaran a manos del Estado.

Con los bajos precios del IAPI se beneficiaron también los consumidores internos de bienes agrícolas, en especial de los alimentos, porque el IAPI

⁷ Ministerio de Economía de la Nación, *Memoria del Ministerio de Economía de la Nación, Desarrollo y ejecución del Plan de Gobierno 1947/51 y previsiones para 1952* (Buenos Aires s. f.), Anexo Reservado, p. 255 (Biblioteca del Congreso/Biblioteca Peronista).

⁸ Para la recuperación de la economía peronista después de 1952 véa Pablo Gerchunoff, “Peronist Economic Policies”, 1946-55» En: *Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, eds., The Political Economy of Argentina, 1946-55.*, 59-85, Basingstoke y Oxford (1989). Su interpretación de la política peronista en materia de precios agrarios, sin embargo, fue rechazado, con razón, por Carlos F. Díaz Alejandro, «Comments on Two (or More) Peronisms» (in: *ibid.* 86-88).

⁹ Sobre los efectos de la sobrevaluación del peso argentino véa Woltman, «Argentina's Agricultural Trade». 241-260. Según Yair Mundlak, Domingo Cavallo y Roberto Domenech, *Agriculture and Economic Growth in Argentina, 1913-84* (Washington: International Food Policy Research Institute 1989), p. 106, el «black market premium» ascendió a 200 por ciento promedio durante el gobierno de Perón.

¹⁰ Para un análisis cuantitativo de la aplicación del crédito industrial bajo Perón véa Gerchunoff, «Peronist Economic Policies, 1946-55». 68.

mantenía los precios internos de tales bienes a precios artificialmente bajos. Esto favorecía sobre todo a la principal clientela política de Perón, a saber, las familias urbanas de bajos ingresos, que tenían que gastar una proporción mayor de sus ingresos en alimentos. Si los sindicatos (mayoritariamente peronistas) consiguieron aumentar los salarios reales del proletariado urbano hasta un 60% entre 1946 y 1949, esto se debió no solamente a que la creciente demanda de mano de obra en la industria, el comercio y los oficios llevó a generar condiciones más ventajosas en el mercado de trabajo, sino también a que los alimentos básicos mantuvieron su precio relativamente bajo, a pesar de la fuerte subida de los precios de los productos argentinos en el extranjero.

En pocas palabras, la redistribución peronista se basó en una masiva distorsión de los precios relativos.

Si el IAPI no fue la mejor estrategia de redistribución, unos analistas menos severos con el primer peronismo razonan que desde el punto de vista contemporáneo los “opportunity costs” no parecían ser muy elevados. El gobierno peronista y gran parte de la clase política parece no haber partido de la posibilidad, si no de la seguridad, que habría una tercera guerra mundial. “Both the government and the opposition”, sostienen Juan Carlos Torre y Liliana de Riz, “were convinced of the imminent outbreak of World War III, which they expected to eradicate international trade.”¹¹

Mis propias investigaciones sobre los orígenes del “mercado internismo” de Perón indican que no se debe exagerar la influencia de la creencia acerca de una tercera guerra mundial. Si ese hubiese sido el factor decisivo en la gestación de la política económica, el primer objetivo del gobierno peronista seguramente se hubiera dirigido a reducir la dependencia de la economía argentina de importaciones estratégicas como el petróleo y otros combustibles, lo cual había creado problemas graves entre 1941 y 1946. Pero la administración peronista en realidad hizo poco para preparar la economía para una tercera guerra mundial.¹² Por eso, me parece más adecuado interpretar la visión peronista acerca del futuro del sector exportador y de las relaciones comerciales como una variante acentuada de lo que Victor Bulmer-Thomas llamó el export pessimism de los gobiernos latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial, cosa cual explica la proclividad para el “desarrollo hacia adentro”, pero no necesariamente para un “mercado internismo”.

También hay que mencionar un hecho que resulta claramente de las fuentes contemporáneas, a pesar de que es difícil captarlo cuantitativamente. En la Argentina, como también en otras partes del mundo, había cambiado la idea de lo

¹¹ Juan Carlos Torre y Liliana de Riz, “Argentina Since 1946” En: *Argentina Since Independence*, ed. por Leslie Bethell. 243-363, Cambridge (1993). 249.

¹² Gisela Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs. Probleme der Wirtschaftspolitik und der Übergang zur Ära Perón* (Stuttgart 1999). 284-290, 355.

que un gobierno o “un Estado” rinda o tenga que rendir. A pesar de que la conceptualización del Estado en la opinión pública contemporánea, e incluso dentro de la clase política, no sólo en la Argentina, aparece haber sido más bien difusa, este cambio no dejó de ser importante e influyó en la forma y manera de hacer política económica. Las experiencias acumuladas de la Primera Guerra Mundial, de la gran depresión de los años treinta y de los años de la Segunda Guerra Mundial minaron la confianza no solamente en el “desarrollo hacia fuera” que había beneficiado al país en las décadas anteriores, sino también en la economía privada, favoreciendo una nueva concepción del estado. El Estado estaba obligado, más que antes, a proteger el crecimiento económico frente a los vaivenes del mercado y a regularlo en favor de amplios sectores de la población, evitando la cesantía y otras perturbaciones del proceso coyuntural, así como reduciendo la miseria y la desigualdad social. A pesar de que no se pretendía eliminar la propiedad privada de los medios de producción y de eliminar *per se* los mecanismos del mercado, se pretendía sí que el Estado dispusiese de mejores mecanismos de regulación para poder colocarle al capitalismo las riendas de la política nacional y social.¹³

Por lo demás, a los propios peronistas – en búsqueda de su base política entre los trabajadores, los asalariados y los marginalizados del país – les agradaba hacer referencia a esta nueva concepción del Estado y se presentaban, al principio, como una nueva versión del New Deal norteamericano bajo Franklin D. Roosevelt,¹⁴ y después, del gobierno laborista inglés, que en los primeros años de la postguerra procedió a nacionalizar sectores claves de la economía y a imponer una idea del Estado de bienestar, la cual había sido concebida por una comisión de planificación presidida por el liberal Lord Beveridge en medio de la guerra total.¹⁵ Visto de

¹³ Para una discusión detallada véa Mundlak. pp. 205-208, 248-254.

¹⁴ Laura Ruiz Jiménez, “Peronism and Anti-imperialism in the Argentine Press: “Braden or Perón Was Also Perón Is Roosevelt” En: *Journal of Latin American Studies*, vol. 20, no. 3, octubre de (1998). 551-571; Ruth y Leonard Greenup. *Revolution Before Breakfast. Argentina 1941-1946* (Chapel Hill 1947). 160-161.

¹⁵ Ya en noviembre de 1942, William Beveridge publicó su *Social Insurance and the Allied Service*, donde propone una centralización y expansión de los servicios existentes de seguro social. En seguida, el “Beveridge Report” encontró un caluroso aplauso en la opinión pública inglés y, aunque era más bien discutido en el gabinete Churchill, fue usado como instrumento de propaganda en los años siguientes. En la Argentina, el “Beveridge Report” encontró mucho interés e intensificó el debate doméstico sobre la reforma social. Para más detalles, véa Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 206-208; Colin M. Lewis, “Social Insurance, Ideology and Policy in the Argentine, c. 1920-66” En: Christopher Abel und Colin M. Lewis (eds.), *Welfare, Poverty and Development in Latin America*. 175-200, London 1993, p. 186; Harold L. Smith (ed.), *War and Social Change. British Society in the Second World War*, Manchester 1986.

esta manera, la política redistributiva del primer gobierno de Perón aparece como una variante latinoamericana de una corriente estadista progresista de la segunda postguerra, lo que le dio a la versión argentina del “desarrollo hacia adentro” un especial colorido, es decir, un carácter más igualitario y dirigista.¹⁶

Sin embargo, hay que preguntar si se podrían haber logrado las metas pretendidas de otra manera. En un estudio contra fáctico que simula los efectos de una estrategia económica alternativa, Yair Mundlak, Domingo Cavallo y Roberto Doménech, llegan a la conclusión de que el crecimiento económico argentino en la postguerra habría sido mucho mayor y más estable, si el gobierno peronista hubiera aumentado menos rápidamente los gastos públicos, si hubiera interferido menos en la estructura de los precios relativos y si, para lograr la redistribución de ingresos, hubiese recurrido más a impuestos escalonados progresivamente. De este modo, Mundlak, Cavallo y Domenech concluyen, las tasas de crecimiento y la trayectoria económica de la Argentina hubieran sido muy similar a las de Australia o Canadá, es decir, países con un “factor endowment” similar a la de la Argentina. Desafortunadamente, agregan, el país carecía de los factores institucionales para realizar un tal programa económico:

“Unfortunately, the institutional arrangements needed to produce these results were mostly absent ... : market prices, as signal for efficient resource allocation, and fiscal policy, as an instrument of distribution goals, were lacking. The opposite combination was commonplace in Argentine economic history: prices were distorted to achieve income redistribution goals, while fiscal policy was mostly aimed at influencing resource allocation.”¹⁷

Con otras palabras, el proyecto peronista de desarrollo económico nacional y social no supo establecer los fundamentos propicios para lograr las metas buscadas y estableció una especie de modus operandi que después era difícil de

¹⁶ Cabe señalar que había otros aspectos, sobre todo la represión de la oposición política y los altos gastos militares, quienes distinguieron la era peronista (1946-1955) de la experiencia laborista inglesa y otros de corte “progresista” de la segunda postguerra.

¹⁷ Mundlak, Cavallo y Domenech. *Agriculture and Economic Growth*, p. 110. La comparación del crecimiento argentino con el de Australia y Canadá ya tiene una amplia tradición, véa, por ejemplo, John Fogarty, Ezequiel Gallo y Héctor Dieguez, *Argentina y Australia* (Buenos Aires 1979); Carlos F. Díaz Alejandro, “No Less Than One Hundred Years of Argentine Economic History Plus Some Comparisons”, in: Gustav Ranis et al. (eds.), *Comparative Development Perspectives. Essays in Honor of Lloyd G. Reynolds*. 328-361, Boulder, Col. 1984, D.C.M. Platt y Guido Di Tella (eds.), *Argentina, Australia and Canada. Studies in Comparative Development, 1870-1965* (London y Oxford 1985).

corregir. Es por eso que para algunos críticos como Carlos Waisman, el primer peronismo populista e igualitario representa una grieta con graves consecuencias: frenó no sólo temporalmente la economía sino que la dañó por décadas, ya que la Argentina, con el mercadointernismo de Perón, entró en una trayectoria de desarrollo de la que después sólo difícilmente pudo volver a salir.¹⁸

Waisman y otros de la línea más bien “dura” de los críticos suponen, más o menos explícitamente, que un gobierno diferente, y particularmente un gobierno conservador en la postguerra hubiera seguido una línea radicalmente distinta, es decir, que hubiera mantenido la trayectoria tradicional de desarrollo, orientada a la exportación, ya que no se hubiera sentido bajo la presión de empezar con experimentos distributivos.

Pero en la Argentina realmente no se produjo este drástico cambio en la política económica que suponen Waisman y otros. A pesar de lo impresionante que fue el “huracán de la historia” que catapultó al poder a Juan Domingo Perón y al peronismo en septiembre y octubre de 1945, como lo describe vivamente el historiador y testigo de los sucesos, Felix Luna,¹⁹ importantes partes de la política económica de Perón ya habían sido pensadas, ya estaban “en el ambiente” antes del golpe militar de junio 1943, y eran producto de unas peculiaridades de la economía política durante la Segunda Guerra Mundial. Esto vale incluso para el tristemente célebre Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que encuentra un antecesor en planes conservadores para imponer impuestos al sector exportador que datan del año 1942. También los gobiernos conservadores que consiguieron mantenerse en el poder gracias a manipulaciones electorales durante la así llamada “década infame”, es decir, entre 1930 y 1943, se vieron sometidos a fuerzas políticas, económicas y sociales que durante los años de la guerra los empujaron en dirección a un “mercadointernismo”, para mantener la expresión de Juan José Llach.

¹⁸ Carlos H. Waisman. *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences* (Princeton 1987). Según Waisman, la política económica peronista, sobre todo la política de la industrialización “autárquica” y de la redistribución de ingresos, se explica por el deseo de parar a un supuesto peligro revolucionario de izquierda. Este último argumento no está compartida necesariamente por otros críticos de la línea “dura” como, por ejemplo, José Alfredo Martínez de Hoz. *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1930-1960* (Buenos Aires 1967).

¹⁹ Félix Luna, *El 45. Crónica de un año decisivo* (Buenos Aires 1986).

²⁰ Para un análisis histórico detallado de la génesis de la política económica peronista, véa: Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*.

Por razones de tiempo no se puede realizar aquí un análisis prolijo de la génesis de la política económica peronista.²⁰ No obstante, desearía tematizar el antecedente conservador del IAPI, porque pone en evidencia una línea de continuidad, que tanto más sorprende, cuanto que los conservadores argentinos en general son tenidos como la expresión política de la elite terrateniente exportadora y de los círculos comerciales asociados.

En mayo de 1942, la coalición conservadora, la concordancia, mandó un proyecto de ley a la Cámara de Diputados bajo el título inofensivo “Impuesto Móvil a la Exportación” que tenía más que una semejanza superficial con el IAPI de Perón.²¹ ¿Qué es lo que llevó a los conservadores a querer establecer un mecanismo semejante de gravámenes en medio de la Segunda Guerra Mundial? Justamente en un período, en que grandes partes del sector exportador atravesaban por una profunda crisis, porque los tradicionales socios comerciales de la Argentina se encontraban en guerra y sus barcos ya no llegaban para recoger el maíz, el trigo y otros productos agrícolas (cuadro 2). Como la Argentina carecía de suficiente capacidad de transporte marítimo, millones de toneladas, sobre todo de maíz, y en menor medida también de trigo, se descomponían en los campos, si es que no eran quemadas como sustituto de carbón en las centrales eléctricas o en las fábricas.²²

El plan de impuesto conservador, el Impuesto Móvil a la Exportación, tenía en vista en primer lugar un determinado rubro exportador: las exportaciones de carne. A partir de 1941 y a diferencia de la agricultura, la ganadería tenía una coyuntura bastante positiva, a saber: Gran Bretaña pasó en grado creciente a utilizar carne argentina de res, de cordero y de cerdo para abastecer a la población civil y a su ejército, poniendo para tal fin suficiente capacidad de carga marítima a disposición. Aunque las autoridades de abastecimiento británicas se convirtieron, de facto, en el único comprador de carne argentina en el exterior, ellas, en todo caso, estimularon una intensa demanda. Mientras que los clásicos productos de exportación de la agricultura (vale decir, el maíz, el trigo y la semilla de lino) sufrieron un drástico descenso de sus precios al iniciarse la guerra, los productos de la carne subieron marcadamente de precio (cuadro 3).²³

²¹ Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Diario de sesiones 1942*, Vol. I. 541-542 (Proyecto de ley, 29 de mayo de 1942).

²² Para los efectos de la guerra véa Graciela Malgesini y Norberto Álvarez, *Cereales y combustibles. Problemas de la economía Argentina durante la segunda guerra mundial* (Buenos Aires 1982); Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*.

²³ Para un análisis más profundo de la ganadería y de los precios de la carne Pavel P. Egoroff, *Argentina's Agricultural Exports During World War II* (Stanford 1945). 25-42; Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 218-221, 312.

En la Argentina, este desarrollo llevó rápidamente a que se produjesen unas reacciones discordantes. A las reacciones optimistas que salieron de los círculos de los productores y comercializadores de la carne después de cada contrato que estipuló nuevos aumentos de las compras británicas e incrementos de los precios, se agregó una creciente inquietud. “Carne para el exterior y hambre para el interior”, comentaba, por ejemplo, *La Vanguardia*, órgano oficial del Partido Socialista, y seguía: “Demás es decir que en fuentes oficiales se saludan estos resultados con bombos y platillos ... Pero afirmamos que hay enormes sectores del pueblo argentino - la mayoría, sin disputa del interior del país - que lejos de aplaudir estos resultados de la política del actual gobierno en materia de comercio exterior, la contempla con grave preocupación, pues el afán de aumentar nuestras ventas [...], constituye la amenaza del hambre para la gruesa masa de la clase trabajadora.”²⁴ Aunque tales quejas se presentaron muchas veces en una forma bastante hiperbólica, es cierto que con el aumento de los precios de exportación subieron también los precios del consumo interno, lo que no pasó desapercibido en un país en que hasta las familias de muy reducidos ingresos cubrían gran parte de sus necesidades de calorías consumiendo carne.²⁵ Hasta mediados de 1942, los precios del consumo de la carne para una familia obrera típica en la ciudad de Buenos Aires ascendieron en casi 50% sobre el nivel de 1939, y en algunas provincias el cuadro era todavía mucho más sombrío.²⁶

Si la opinión pública argentina de los años de la guerra observó este desarrollo con un creciente malestar, esto no se debió solamente a que la carne fuese un alimento básico. A esto se agregó el hecho de que los productores, es decir, los estancieros y los frigoríficos, que se encontraban en su mayor parte en manos extranjeras, fuesen ya mirados con ojos críticos, y que fácilmente adquirieran la fama de que se lucraban en demasía bajo las distorsionadas condiciones de competencia de la guerra.

Además, los dolorosos recuerdos de la época de la Primera Guerra Mundial llevaron a que la opinión pública argentina reaccionara con extremada sensibilidad a las alzas de precios, especialmente en el ámbito de los productos básicos. Durante la Primera Guerra Mundial se había producido un rápido incremento de la inflación, un duro retroceso de los salarios reales y fuertes tensiones sociales, que después de la guerra se revirtieron en agitaciones,

²⁴ *La Vanguardia* 26.10.1941, p. 4; también véa la edición del 22.05.1942, p. 1.

²⁵ Ministerio del Interior, Dirección de Estadística Social (DES), Nivel de vida de la familia obrera. Evolución durante la segunda guerra mundial 1939-1945 (Buenos Aires 1945).

²⁶ *Ibid.* p. 17 para la capital, p. 86ff para las provincias.

aplastadas de manera sangrienta en la Semana Trágica de 1919.²⁷ Por cierto, si los aumentos de precios nunca fueron bien recibidos en los sectores consumidores, en el período de la Segunda Guerra Mundial alcanzaron a tener una resonancia que provocó mucho nerviosismo, al cual no pudo cerrar los ojos ni siquiera un gobierno que obtenía sus mayorías regularmente por medio de masivas manipulaciones electorales.²⁸ Vale agregar que esta sensibilidad era un hecho bastante común en estos años, sobre todo en los países en guerra como, por ejemplo, resume, algo indignado, un análisis británico de la economía de guerra: “From the natural repugnance that war should bring windfall gains and from bitter memories of 1914-1920 there had developed an obsession about profiteering.”²⁹

Después de experimentar con la imposición de precios máximos y otros medios para controlar los precios, en mayo de 1942 la concordancia presentó su proyecto de ley, que prometía solucionar sistemáticamente el problema de la carestía de la carne. Proponía desconectar el nivel de precio interno del desarrollo externo, imponiéndole a los estancieros y a los frigoríficos, como posteriormente lo haría Perón con el IAPI, precios fijados por el Estado. Prometía tener en cuenta aumentos en los costos de producción, calculados en un 20% sobre los precios promedios de los años 1937-39. La diferencia entre el precio de venta de los frigoríficos y los precios realmente alcanzados en la venta, tal como anualmente eran fijados en los contratos de carne con Gran Bretaña, iban a beneficiar al Estado como impuesto móvil a la exportación. “Una vez establecido para cada producto el nivel razonable que conviene permitir como máximo,” - así prometía el proyecto de ley- “bastaría con que

²⁷ Sobre la Semana Trágica de 1919 y los efectos de la Primera Guerra Mundial véa Bill Albert. *South America and the First World War*, David Rock, Argentina, 1516-1987. *From Spanish Colonization to Alfonsín* (Berkeley y Los Angeles 1987 (2nda ed.). 193-196, 201-203; Alejandro E. Bunge. *Costo de vida, salarios y rendimiento*, Buenos Aires s.f.; Samuel L. Baily, Labor, *Nationalism and Politics in Argentina*, Brunswick, N.J. 1967. 36-39.

²⁸ El primer ensayo de controlar los precios por medio de una ley de precios máximos se refirió explícitamente a los sucesos de 1914-1918 cuando se reclamaba en el preámbulo a los diputados nacional una reacción rápida “... frente a la posibilidad de que se origine una verdadera perturbación en la economía individual y colectiva, como ha sucedido durante la guerra mundial de 1914-1918.” (Cámara de Diputados, *Diario de sesiones 1939*, Vol. III, p. 845.) Es un hecho notable que el gobierno nacional y las dos cámaras del congreso argentino lograron ponerse de acuerdo sobre el contenido de la ley de precios máximos (Ley No. 12.591, del 8 de septiembre de 1939) en muy pocos días. Para un análisis más profundo de las reacciones de la opinión pública y de la clase política véa Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 208-226.

²⁹ W. K. Hancock y M. M. Gowing, *British War Economy*, (London 1975). 157.

el Estado absorba el excedente para que los precios internos no sobrepasen este nivel.”³⁰

El cuadro 4 demuestra el impacto que el impuesto proyectado habría tenido sobre los productores de diferentes clases de carne. Con excepción a la carne de cerdo,³¹ los precios “razonables” a fijar por el Estado estaban claramente por debajo de los que se alcanzaban en el mercado.³² No sorprende que el proyecto de ley provocó unos movimientos fuertes de protesta en el campo argentino.³³

A pesar de que el Impuesto Móvil estaba destinado en principio para la exportación de carne, todos los otros productos también serían sometidos al nuevo impuesto, en la medida en que su precio superase un cierto nivel fijado por las autoridades. Es importante notar que para una buena parte de los productos argentinos de exportación, semejante impuesto era bastante fácil concretar, ya que las condiciones técnicas para tal evento ya estaban dadas. Bajo las condiciones excepcionales de la guerra, el gobierno llegó a controlar en forma creciente la comercialización de los productos de exportación. Algunos productos, entre ellos el trigo y la semilla de lino, estaban sometidos ya de hecho, a partir de 1941, a un monopolio de exportación que permitía un desacoplamiento de los precios internacionales.³⁴

³⁰ Cámara de Diputados, *Diario de sesiones 1942*, Vol. I, p. 541.

³¹ La cría de cerdos se benefició de la existencia de enormes cantidades de maíz y otros granos a bajos precios para forraje entre 1939 y 1945, lo cual permitió una expansión masiva de la producción y, por lo tanto, menores aumentos de los precios.

³² Para calculaciones alternativas pero con resultados similares véa Egidio C. Trevisan. “El impuesto a la exportación” En: *Revista de Ciencias Económicas* Vol. 30, no. 251 de junio (1942).

³³ Estos movimientos de protesta en el campo se reunieron con otros en las ciudades que se habían formado en contra de un conjunto de proyectos gubernamentales dirigidos a aumentar los impuestos internos, véa Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 238-248.

³⁴ En noviembre de 1941, la concordancia reservó por decreto el derecho de exportar trigo, lino y otros productos de menor importancia a la Junta Nacional Granos (JRG) y clausuró el Mercado de Cereales a Término para estas transacciones, véa *Boletín Oficial de la Bolsa de Comercio* (01.12.1941). 933-934. Así, logró realizar prófitos en el muy reducido comercio de exportación de granos, los cuales bajaron las pérdidas que la política de los precios básicos ocasionaron a la JRG. En los años siguientes, la JRG se convirtió progresivamente en un monopolio de exportaciones de granos hasta cuando la superó el IAPI de Perón, véa Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 59-61, 241, 315-318; Woltman, *Argentina's Agricultural Trade*. 176-177. Sobre el papel del gobierno en las negociaciones y en la fijación de los precios para las diferentes productores de carne véa Egoroff, *Argentina's Agricultural Exports*. 29.

Es obvio que la estabilización de los precios de alimentos y artículos de primera necesidad no era el único impulso detrás del proyectado Impuesto Móvil. Esa meta no requería necesariamente semejante impuesto, y el gobierno tenía otras medidas a su alcance como, por ejemplo, subsidios al consumo interno o restricciones a la exportación. Si la concordancia eligió tratar de imponer el Impuesto Móvil, es porque quería aumentar al mismo tiempo la recaudación fiscal para combatir el creciente déficit en los presupuestos nacionales. Aunque, por cierto, no tuvo tan grandes proyectos de reforma económica y social como Perón, el gobierno conservador se encontró bajo una fuerte presión para aumentar los gastos y, por consiguiente, los ingresos gubernamentales.³⁵ Parte del sector exportador, la agricultura, se encontraba en una profunda crisis y requería ayuda estatal para evitar un colapso.³⁶ Otro factor primordial en los crecientes gastos nacionales era constituido por los gastos militares que subieron rápidamente durante los años de la segunda guerra mundial,³⁷ lo cual reflejaba la precaria situación internacional del país después de la negativa argentina a exigencias de los Estados Unidos a que abandonara la neutralidad y se integrara a un frente antifascista bajo el liderazgo de Washington.³⁸

³⁵ Los problemas financieros se analizan en: Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 236-248; Robert A. Rennie, "Argentine Fiscal Policy" En: *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 1, No. 1, 1947. 51-76.

³⁶ Hasta 1942, la Junta Reguladora de Granos registró grandes pérdidas en la compraventa sobre todo de maíz, véa lo datos compilados en: Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 362; Malgesini and Alvarez, *Cereales y combustibles*. 52.

³⁷ El aumento rápido de los gastos totales del gobierno nacional durante la segunda guerra mundial de debió en gran medida a los gastos militares, los cuales constituyeron, según los datos compilados por Rennie, un 17.8% de los gastos totales en 1939, 28.5% en 1943, y 43.9% en 1945, vea *Ibíd.* 54 y 73.

³⁸ La literatura sobre la política exterior de Argentina durante la guerra y sobre los tensiones con Estados Unidos es vasta; entre los más importantes se encuentran: Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949* (Buenos Aires 31988); Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945* (Buenos Aires 31983); Ronald C. Newton, *The "Nazi Menace" in Argentina, 1931-1947* (Stanford 1992). Para un análisis de los efectos sobre la economía vea Cramer, *Argentinien im Schatten des Zweiten Weltkriegs*. 165-204, 294-295.

Conclusión

Si las fuerzas conservadoras hubieran logrado imponer el proyectado Impuesto, ya en 1942 habría entrado en vigor un mecanismo impositivo que tenía más que una semejanza superficial con el IAPI de Perón. Sin embargo, el Impuesto Móvil a la Exportación no entró en vigor. El gobierno de la concordancia se había desgastado frente a los retos múltiples en la arena política y no encontró la cohesión necesaria para llevar a cabo los importantes proyectos económicos que había planteado en materia de comercio exterior, de impuestos internos o del fomento de la industrialización, para mencionar unos pocos ejemplos.³⁹ Con el golpe militar del junio de 1943 la concordancia desapareció, no solamente de la Casa Rosada sino también de la vida política del país, que de ahí en adelante siguió existiendo sin un partido conservador de importancia.

Fueron los peronistas quienes, frente a los aumentos masivos de los precios de exportación a partir de 1945,⁴⁰ pusieron en práctica la concepción del Impuesto Móvil a la Exportación cuando sometieron el comercio exterior al régimen del IAPI. De este modo eligieron la manera más fácil de controlar los precios internos de los productos exportables, aprovechándose al mismo tiempo de los recursos cuantiosos que el monopolio estatal les ofrecía. Como el comercio de exportación había venido siendo crecientemente controlado por el Estado durante los años de guerra, el IAPI podía apoderarse de estas estructuras y así no requería complicadas modificaciones institucionales. Así, aunque la fundación del IAPI aparece en la historia económica argentina como un hecho insólito e inesperado, en realidad era la culminación de un proceso que ya se había iniciado en la era conservadora y que recibió su impulso en una coyuntura económica, política y social muy peculiar que era la economía argentina de guerra.

(Gisela Cramer)

³⁹Ibíd. 145-258; el golpe militar de 1943 está analizado en Potash, *El ejército y la política en la argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón* (Buenos Aires 1985). 206-340; Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, Vol. 1 hasta 1943* (Buenos Aires 1987). 293-337.

⁴⁰ Ahora subieron en primer lugar los precios internacionales de granos y lino, y en menor escala los de carne (cuadro 1).

Cuadro 1 Precios internos y externos para productos argentinos típicos de exportación (en pesos corrientes/por quintal)

	1935-39	1946	1947	1948	1949	1950
trigo						
IAPI ^a		15.0	17.0	20.0	23.0	23.5
Buenos Aires precios por mayor ^b	9.3	15.1	17.1	19.6	23.0	24.1
Precios de exportación ^c	8.6	21.9	45.5	63.3	45.2	27.5
maíz						
IAPI ^a		-	11.5	14.0	15.5	16.0
Buenos Aires precios por mayor ^b	6.2	17.2	10.8	12.8	15.1	15.8
Precios de exportación ^c	5.8	17.7	28.5	32.7	22.8	20.0
lino						
IAPI ^a		35.0	30.0	30.0	30.0	34.0
Buenos Aires precios por mayor ^b	14.3	34.7	30.0	30.0	30.1	34.0
Precios de exportación ^d	14.6	63.7	91.8	89.8	59.4	66.5
novillos^e						
interno ^f	0.23	0.42	0.50	0.52	0.62	0.72
externo ^g	0.45	0.80	0.83	0.91	1.25	1.09

^a Precios de IAPI durante la cosecha ("vagón dársena")

^b Buenos Aires precios por mayor, promedio simple

^c Precios de exportación = valor de exportación anual en pesos por cantidad de exportación anual

^d En 1946-1949, se exportaba solamente una pequeña parte del lino como semilla. Los precios de exportación se calculó sobre la base de semilla-equivalente.

^e A partir de fines de 1946, IAPI se convirtió en el único comercializador de carnes y subproductos que elaboraban los frigoríficos, pero técnicamente dejó a los frigoríficos la comercialización. Les reconoció los costos de producción y las "ganancias razonables". Por eso no hay "precios oficiales" de IAPI.

^f Precios promedios para novillos comprados en las estancias

^g Precios promedios (simples) para carnes exportados de tipo "chilled" y "refrigerado". Hay que señalar que las diferencias entre los precios externos y internos de carne se explican, en gran parte, por la incidencia de los costos de elaboración, como señalan los datos para los años 1935-1939.

Fuentes: Harry Raymond Woltman, "The Decline of Argentina's Agricultural Trade: Problems and Policies, 1929-54" (Stanford University, unpublished Ph.D. 1959). 206-207; Graciela Malgesini y Norberto Alvarez, *Cereales y combustibles. Problemas de la economía argentina durante la segunda guerra mundial* (Buenos Aires 1982). 43 (precios de IAPI para lino en 1946)

Economía y sociedad en una época de transición

Cuadro 2 Las exportaciones argentinas del sector agrícola 1935/39-1945 (en millones de toneladas)

	1935-39 ^a	1940	1941	1942	1943	1944	1
exportaciones agrícolas	12.40	7.78	4.28	3.30	3.32	4.13	4

^a promedio anual

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos, Anuario estadístico de la República Argentina, varios años.

Cuadro 3 Precios al por mayor para diferentes grupos de productos, 1940-46 (variación anual en %)

	granos y lino	carne	total agricultura	non-agricultura ^a
1940	-9.0	5.0	-3.0	9.0
1941	-11.0	9.5	-2.1	11.9
1942	1.2	27.8	11.6	23.8
1943	18.3	-1.4	8.5	6.0
1944	1.0	6.9	3.5	7.5
1945	33.7	0.6	16.8	6.4
1946	97.7	13.5	59.0	6.6

^a sin productos importados

Fuente: Díaz Alejandro, *Essays on the Economic History*, p. 438; Vicente Vázquez-Prasedo (ed.), *Estadísticas históricas argentinas. Compendio 1873-1973* (Buenos Aires 1988), p. 358.

Cuadro 4 El proyectado Impuesto Móvil a la Exportación y los precios promedios de carne en mayo 1942 (en pesos)

carne de:	res ^a	novillo/estancia ^b	cordero ^a	cerdo ^a
unidad:	por kg	por kg	per cabeza	por kg
1. promedio de 1937/39	0.241	0.265	8.35	0.398
2. promedio de 1937/39 plus 20% ^c	0.289	0.318	10.02	0.478
3. precios vigentes de mayo de 1942	0.355	0.373	16.62	0.444

^a precios promedios de los frigoríficos

^b precios promedios para novillos comprados en las estancias (kg/peso vivo)

^c precios promedios considerados "razonables" por el proyecto de ley

Fuente: BCRA. Oficina de Investigaciones Económicas, Suplemento estadístico de la Revista Económica, varios años.