

Reseña del libro *La Economía de Perón*, de R. Cortés Conde, J. Ortiz Batalla, L. D'Amato y G. Della Paolera, editores (Buenos Aires, Edhasa, 2020)

*Oswaldo H. Schenone*¹

Este libro es una historia económica (otras dimensiones del peronismo, para bien o para mal, no están contempladas en este libro) argentina del período 1946-1955.

Preludio a Perón. En el capítulo introductorio, Roberto Cortés Conde destaca que los grandes cambios en la economía, la sociedad y la política argentina entre 1943 y 1955 no surgieron de un pensamiento original, sino que Perón (en el régimen militar del 43 y después como Presidente) interpretó y agregó un estilo propio a creencias, ideas e instituciones que ya prevalecían en el mundo desde antes de la Primera Guerra Mundial.

En Alemania, a fines del siglo XIX, el canciller Bismark impulsó garantías a los trabajadores que quedaban fuera del mercado laboral, con indemnizaciones por despido y seguro por enfermedad. En España se creó en esos años el Instituto de Reformas Sociales. La Encíclica Rerum Novarum (1891) impulsó la Doctrina Social de la Iglesia. En Argentina se creó el Departamento de Trabajo en 1907. El gobierno de los soviets en Rusia comenzó en 1917.

Así, a principios del siglo XX asomaba una visión del Estado que sometía los derechos de los individuos e intervenía en la esfera privada. Los gobiernos habían adquirido el hábito, durante la Primera Guerra Mundial, de intervenir en la economía, y los propios titulares del capital y del trabajo se dieron cuenta que podían mejorar sus posiciones respectivas apelando a la intervención

¹ Academia Nacional de Ciencias Económicas. osvaldo.h.schenone@gmail.com

del gobierno. Convenía gastar recursos para presionar sobre éste y ello constituía, por sí mismo, un distinto diseño institucional.

La crisis mundial de 1930 llevó al abandono del patrón oro en Gran Bretaña en 1931, en Estados Unidos en 1933 y en Francia en 1937. La disciplina monetaria dejó de ser una prioridad, como así también el libre tránsito de personas, mercancías y capitales.

El mundo entra en la Segunda Guerra Mundial con hábitos, creencias y costumbres hostiles a los mercados libres y al comercio; con Estados omnipresentes y economías cerradas al comercio internacional. Al fin de la guerra los Estados democráticos de Europa occidental reforzaron la intervención estatal de la economía. La crisis de 1930 y las guerras parecen haber borrado de la memoria de esta parte de Europa un siglo de crecimiento inédito que habían proporcionado los mercados libres y la propiedad e iniciativa privadas.

La iniciativa de Bretton Woods, en 1942, de los principales países que habrían de constituir las Naciones Unidas, es la reacción para retornar a un orden donde se normalizaran las relaciones comerciales internacionales y evitaran las devaluaciones competitivas. Los principales países del mundo parecían recuperar la memoria.

Antes que estos propósitos normalizadores arraigaran en la mayoría de los países y cuando, en cambio, todavía prevalecía en el mundo la hostilidad hacia la libertad de mercado se produjo, en junio de 1943, la revolución que llevó al poder al coronel Perón.

Los prejuicios, hábitos y creencias prevalecientes en el mundo, incluida la Argentina, fueron adoptados por el nuevo gobierno que desdeñó la iniciativa de Bretton Woods. También desdeñó la experiencia de 1870-1913, cuando los salarios reales habían subido 1% por año y el PBI per cápita había crecido más del 3% por año, más que en los países europeos de donde llegaban los inmigrantes. El desdén por lo que había generado más de 40 años de prosperidad antes de las guerras fue, quizás inicialmente, un efecto transitorio del trauma de la guerra, pero se hizo permanente aun cuando el mundo ya volvía a economías más abiertas y mercados más libres y normales. Los salarios reales y el PBI nunca volvieron a crecer así durante 43 años en Argentina.

La Política Fiscal del Peronismo. En el capítulo 1, F. Grillo, S. Katz y J. L. Machinea destacan que entre 1946 y 1955, no sólo creció el tamaño del gasto público sino el ámbito de acción directa del Estado: nacionalización de ferrocarriles, compañías telefónicas, depósitos bancarios, comercio internacional, provisión de servicios públicos, entre otras áreas. Este comportamiento del sector público era fuertemente pro-cíclico con el propósito explícito y deliberado de expandir el mercado interno y generar una redistribución muy fuerte de ingresos hacia los sectores urbanos y, en particular, de los trabajadores.

Al fin de la guerra, Perón comprobó que estaban las divisas y faltaban los bienes, ante la perspectiva de una economía y comercio mundiales que él mismo imaginaba estancados y con renovado proteccionismo. Así, parecía que sólo se requería aumentar el mercado interno. Para ello, nada parecía mejor que política fiscal expansiva.

Los autores consideran que la pregunta quizá más importante de este capítulo es ¿qué condujo al gobierno a llevar tan lejos el impulso expansivo y redistributivo, al punto de malograr unas condiciones iniciales propicias para lograr crecimiento y progreso social?

Se preguntan Grillo, Katz y Machinea ¿Creyó acaso el peronismo que la bonanza en los términos de intercambio era un fenómeno permanente? ¿Creyó que la restricción presupuestaria y crediticia no se cumpliría sino en un hipotético y lejano futuro? ¿Se trataba de asegurar prematuramente una autarquía económica que blindara al país frente a los avatares del sector externo? ¿O, en realidad, prevalecían razones oportunistas y políticas de consolidación del gobierno y asegurar la reelección de Perón? ¿Puede haberse tratado de una mezcla, en proporciones variables, de todas estas motivaciones?

La Política Monetaria del Peronismo. En el capítulo 2, L. D'Amato y J. Ortiz Batalla analizan cómo un banco central, creado en 1935, con significativa autonomía del gobierno y con los objetivos de proveer estabilidad macroeconómica y actuar como banco de bancos (prestamista de última instancia) se hizo dependiente del gobierno, dispuesto a actuar como banco de desarrollo y prestamista de primera instancia del gobierno.

Cuatro decretos, entre marzo y mayo de 1946, legalizaron esa transformación del banco central dándole herramientas para actuar discrecionalmente, pero no una regla ni una guía de principios. Esa transformación no procuraba controlar la oferta monetaria, sino orientar el financiamiento a emprendimientos discrecionalmente seleccionados por el gobierno (con tasa de interés real negativa era muy atractivo ser seleccionado) y al mismo gobierno. El gobierno eligió el control de precios y salarios como política antiinflacionaria.

Aunque la estatización de los bancos centrales después de la segunda guerra mundial fue bastante frecuente en Europa, la completa centralización del crédito y la transformación de los bancos en meros mandantes del banco central fue muy inusual, aún en esa época.

Hasta los años 50 el financiamiento privilegiado se destinó al sector industrial. Cuando los términos de intercambio y la balanza comercial se deterioraron, el financiamiento pasó a privilegiar al sector agropecuario, a discreción del gobierno.

Consecuencias del peronismo sobre el ahorro privado argentino. En el capítulo 3, E. A. Corso y G. della Paolera estudian la reforma financiera de 1946. Muestran, en la página 146, la composición de los activos financieros en poder del público en diciembre de 1941. Algunas características se deben destacar y comparar con la situación desde 1946:

- 1°. Todos los instrumentos financieros estaban denominados en moneda local.
- 2°. Un tercio de la cartera estaba conformado por instrumentos de ahorro con una madurez a vencimiento superior a 35 años y a tasa fija.
- 3°. Los depósitos bancarios representaban cerca de 51% del portafolio. Los plazos fijos no eran de magnitud significativa y su rol lo cumplían los depósitos de ahorro, los títulos públicos y la cédula hipotecaria.

Poco después de la reforma financiera de 1946, y hasta la actualidad, los activos utilizados como reserva de valor por las familias y empresas argentinas pasaron a ser instrumentos denominados en dólares y/o inmuebles.

¿Cómo es posible explicar una transformación de tal magnitud en los patrones de ahorro de una economía? ¿Qué tipo de reformas en las reglas del juego desataron un proceso tan persistente?

¿Qué razones llevaron al gobierno a modificar la manera en la cual el sistema financiero había funcionado hasta aquel entonces? ¿Qué objetivo de política se buscaba alcanzar? ¿Por qué se le asignó al banco central el rol preponderante para alcanzarlo?

Estas son las preguntas que estos autores plantean en este capítulo. Ellos resaltan el propósito de asignarle al gobierno llevar a cabo la industrialización, para lo cual el banco central proveería los fondos. Los bancos captaban depósitos por cuenta y orden del banco central. Se eliminó el mercado voluntario de deuda pública y, así, ésta se colocó a menor costo directamente en entidades financieras y cajas de jubilaciones. Se eliminó en 1947 la Cédula Hipotecaria Argentina que había sido reserva de valor por excelencia desde 1865.

Las Condiciones Externas en Tiempos de Perón. En el capítulo 4, G. Sánchez revisa las obras de autores que se preguntan ¿determinaron las condiciones externas la elección de políticas económicas y sus resultados, o más bien lo decisivo fue la elección autónoma basada en ideología y errores de diagnóstico?

El autor destaca que los resultados pueden haber estado condicionados por el contexto externo, pero las inconsistencias de políticas fueron más determinantes. Los principales errores de diagnóstico fueron dos: la expectativa de un nuevo conflicto bélico mundial y el deterioro secular de los precios de los productos agrícolas respecto de los industriales.

Algunos autores destacan que Perón asumió su presidencia con los precios internacionales más favorables del siglo, y otros autores hacen notar que las exportaciones de esos años se cobraron después de varios años cuando los precios eran más bajos.

La elección de políticas económicas (teniendo a la vista el errado diagnóstico) hizo que a mediados de los años 50 Argentina exportara un monto en dólares menor que el de 1920, mientras el valor del comercio mundial se había triplicado en ese período.

Entre 1940 y 1945 Argentina había acumulado un balance favorable en el comercio con Gran Bretaña de 1500 millones de pesos y, además, Gran Bretaña le debía a Argentina 112 millones de libras, que estaban bloqueadas y Gran Bretaña pretendía que se usaran para comprar solo bienes

británicos. Argentina optó por aplicar esas libras bloqueadas a la compra de los ferrocarriles más un crédito para futuras compras de bienes británicos.

La fijación monopólica de precios de exportación, a través del IAPI, dejó a la Argentina afuera de los proveedores de alimentos comprados por Europa con financiamiento provisto por el Plan Marshall a partir de 1948.

Sánchez concluye su capítulo notando que la elección de política apuntaba a mantener aumentos de salarios reales, pleno empleo, un estado de bienestar generoso, sin devaluar y con crecimiento del consumo, dependiente de importaciones que no se podían pagar.

El mercado laboral y la política previsional. En los capítulos 5 y 6, J. L. Bour hace notar que la legislación laboral comenzó antes de la llegada de Perón al poder, pero el peronismo extendió esta legislación y, así, se forjaron las bases de una asociación entre el estado y los sindicatos hasta crear el partido político de gobierno.

La política laboral “acható la pirámide” de remuneraciones, dejando al arbitrio del Instituto Nacional de Remuneraciones (INR) la determinación de los salarios a través de Comisiones de Empleadores y Trabajadores designados por el INR.

Al mismo tiempo se daba fuerza de ley a algunas normas (“Estatutos Profesionales”) que no podían ser modificadas por negociaciones entre las partes. La mayoría de los Estatutos concedían beneficios a trabajadores en sectores no expuestos a la competencia externa y, así, el aumento del costo laboral podía ser, total o parcialmente, trasladado a precios.

El sindicalismo de estado se plasmó en la sanción de un sindicato único por actividad, monopolizando la representación sindical y bloqueando toda rivalidad sindical. La conducción unificada de la CGT como organismo paraestatal mantenía bajo control las demandas de las bases obreras y las sometía al propósito del plan de gobierno en cada momento. La CGT fue un ejecutor de los objetivos del estado, con la consiguiente pérdida de independencia de los sindicatos y, así, el rumbo de los cambios sociales y económicos se determinaría solo a través del plan de gobierno que usaría a los sindicatos y la CGT.

La mayoría de estos cambios organizacionales sucedieron entre 1943 y 1945, aunque continuaron con menor intensidad hasta 1948. La ocupación en el sector privado creció 1,2% anual entre 1943 y 1955, menos que la tasa de crecimiento poblacional y menos que 1,8%, el crecimiento anual de la ocupación privada en la década de los años 30. El empleo público entre 1943 y 1955 creció 5,5% anual, más que la tasa de crecimiento poblacional. Más población para trabajar en el sector público que en el privado, a pesar que estos últimos proveen el sustento a los primeros.

La política previsional en las primeras décadas del siglo XX estaba dirigida a empleados públicos y las cajas jubilatarias se financiaban con fondos públicos. Recién cuando J. A. Roca extiende la previsión a todos los empleados públicos se introduce un novedoso aporte de 5% sobre el salario bruto a cargo de los afiliados.

La primera caja previsional para el sector privado aparece durante el gobierno de Victorino de la Plaza con la caja de ferroviarios que se nutría, además del 5% a cargo de los afiliados, con el aporte de 8% sobre el salario bruto de aporte patronal. Posteriormente se agregan las cajas de trabajadores de empresas de servicios públicos, de bancos y seguros, de periodistas, empleados de la marina mercante, aerolíneas comerciales. etc.

En 1943, cuando la guerra había hecho caer la recaudación fiscal por comercio exterior, se aumentaron los aportes jubilatorios de empleados (del 5% al 8%) y patronales (del 8% al 12%). El aporte personal volvió a aumentar (al 10.17%) y el patronal al 15.25% en 1952.

Entre 1943 y 1946 la recaudación por tributos de la seguridad social casi se había duplicado (de 1,31% a 2,56% del PBI) y volvió a aumentar más del doble entre 1946 y 1955 (de 2,56% a 5,97% del PBI), no solo por el aumento de los aportes sino también por el aumento del número de aportantes. La ampliación del número de aportantes continuó durante todo el período y, así, en 1955 la población legalmente calificada para tener cobertura jubilatoria era once veces la correspondiente a 1943.

El aumento de la recaudación previsional, y el superávit correspondiente, permitió al gobierno colocar deuda pública en las cajas jubilatarias en magnitudes crecientes, pasando del 15% al 70% de la deuda entre 1950 y 1955.

El sector agropecuario y sus políticas durante el peronismo. Los capítulos 7 y 8 estudian el sector agropecuario entre 1946 y 1955. D. Lema inicia su reseña del período notando que durante los primeros años de la década de los años 30 el precio del trigo cayó un 40% y en la provincia de Buenos Aires el precio de los arrendamientos de tierra cayó un 35%. El gobierno intervino a través de créditos del Banco Nación para facilitar el acopio de granos y evitar (o postergar) ventas a bajos precios.

En noviembre de 1933 se creó la Junta Reguladora de Granos (JRG), cuya misión era comprar todo el trigo, maíz y lino que se le ofreciera a un precio 10% mayor que el precio internacional para trigo y lino, y 20% mayor para el maíz. Esta diferencia se financiaba por medio de la diferencia entre el precio de compra y venta de las divisas provenientes de las exportaciones de granos de la JRG. Este mecanismo fue transitorio. La compra y exportación se abandonó a fines de 1936. Pero los tipos de cambio diferenciales no se abandonaron y siguieron generando recursos que ya no tenían que financiar a la JRG, y se destinaron a otros usos por el gobierno.

En 1944 la JRG fue reemplazada por la Junta Reguladora de la Actividad Agrícola (JRAA) que tendría el monopolio de compra en el mercado interno y de exportación de las cosechas de trigo, lino y maíz. En agosto de 1945 dejó sin efecto esta política, pero en noviembre del mismo año se volvió a establecer que sólo podría exportar trigo la JRAA, mientras los molinos podían comprar en los mercados locales a precio subsidiado.

En 1946 la JRAA se reemplazó por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), cuya función era monopolizar la compra de granos y exportarlos, con un propósito y resultado opuesto a la de la JRG: los precios pagados a los productores de granos exportados eran inferiores a los precios internacionales. Sucedió lo que tenía que suceder: del 25% de la exportación mundial de trigo en 1930-39, se pasó al 10% en 1945-54; para el maíz la caída fue del 65% al 27% en el mismo período y para el lino fue aún mayor.

Los precios de la ganadería vacuna tuvieron menos intervención que los de los granos, dado que sólo eran afectados por un tipo de cambio artificialmente bajo. El resultado: en 1950-52 se sembraron 5 millones menos de hectáreas que en 1940-44 y las cabezas de ganado bovino

aumentaron de 35,2 millones en 1940-44 a 43,5 millones en 1950-54. El uso de cantidades significativas de tierra pasó de la agricultura a la ganadería.

Pero a pesar del mayor número de hectáreas y cabezas, la producción de carne se mantuvo aproximadamente constante, en 2,2 millones de toneladas, en los períodos 1940-44 y 1945-54. El precio artificialmente bajo para la carne desalentó el uso de fertilizantes y atención de las pasturas. Más hectáreas y cabezas no produjeron significativamente más carne; la cantidad de carne por hectárea se redujo de 101 kg. (1940-44) a 86 kg. (1950-54), y la cantidad de carne por cabeza de ganado se redujo de 58 kg. (1940-44) a 49 kg. (1950-54). En definitiva, la tierra produjo menos granos y aproximadamente la misma cantidad de carne. Debido al precio artificialmente bajo también aumentó el consumo durante ese período, y entonces la exportación de carne bajó del 37% de la producción en 1940 al 13% en 1954.

M. Cuesta y C. Newland utilizan mediciones de costos y beneficios para diferentes actividades agropecuarias (en vez de mediciones de protección efectiva, como D. Lema) para evaluar el efecto de la política agropecuaria. Ambas mediciones coinciden en el resultado que el sector fue perjudicado y discriminado por tal política durante 1946-55.

Los precios del IAPI y los tipos de cambio múltiples castigaban los beneficios, con mayor o menor intensidad según la actividad. Los costos, por su lado, se afectaron no solamente por la intervención en los **precios**, sino también por legislación que entorpecía el uso de las **cantidades** más eficiente de los factores de producción. Por ejemplo, la legislación impidió en las explotaciones con actividad mixta, agrícola y ganadera, que los trabajadores de la ganadería colaboraran en tareas agrícolas.

Asimismo, los productores estaban obligados a recurrir a personal externo, en vez de mano de obra familiar. Por ejemplo, un productor podía utilizar su cosechadora en su campo con trabajadores familiares; pero si realizaba un servicio de cosecha con su maquinaria en un campo ajeno, debía hacerlo con trabajadores sindicalizados. De modo análogo, si un productor alquilaba maquinaria agrícola o de transporte, no podía operarla en su propio campo con mano de obra familiar, sino que debía contratar trabajadores externos al salario fijado por los sindicatos.

Además, se congeló en términos nominales el precio de los alquileres de tierra y, por lo tanto, fue cada vez más difícil acceder a la tierra a nuevos inquilinos.

Como todas estas regulaciones no afectan por igual a todas las actividades agropecuarias, se generaron discriminaciones injustificadas (y posiblemente involuntarias) entre distintos cultivos y entre éstos y la ganadería.

La industria y sus políticas. En el capítulo 9, J. Bercoff y O. Meloni recuerdan que mientras fue director del Departamento de Trabajo y Secretario de Trabajo y Previsión, Perón forjó una alianza con empresarios, sindicatos y obreros industriales, cuyo resultado fue que en las elecciones de febrero de 1946 dos de cada tres obreros industriales apoyaran a Perón, mientras que lo hizo solo uno de cada dos del resto de los trabajadores. La población sindicalizada era 530 mil afiliados en 1945, se triplicó en 1947 y llegó a alrededor de 3 millones en 1951.

Perón concebía el crecimiento del sector industrial merced a la producción para el consumo interno, blindando al país de los avatares de una tercera guerra mundial. El impulso a los sectores seleccionados se realizó por medio de dos instrumentos: el crédito subsidiado y la intervención del comercio exterior.

El crédito subsidiado se dispensaba a través de dos canales: el Banco Central y el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), creado en 1944. En 1946 los préstamos del BCIA eran el 22% de los préstamos bancarios y en 1949 ya habían crecido a 78% (principalmente para financiar pérdidas del IAPI que subsidiaba las empresas de servicios públicos y bienes básicos, aunque sus ingresos disminuyeron a partir de 1949).

La intervención del comercio exterior operaba a través de dos mecanismos: los tipos de cambio múltiples (usados desde los años 40) y la protección aduanera (más utilizada en los años 50). El costo de la protección fue 50% del valor agregado industrial para 1946-55.

Fuentes y estadísticas. En el capítulo 10, M. Harriague y A. Rayes recorren algunas de las principales contribuciones para aportar evidencia a los problemas que plantea la literatura especializada. De gran interés es el apéndice estadístico (36 páginas), incluido al final del capítulo.

Conclusiones. L. D'Amato, G. della Paolera y J. Ortiz Batalla recapitulan las políticas del período y lo que dejaron: un país descapitalizado, sin transporte, ni energía, una industria que no renovó maquinarias ni tecnología, una inflación rampante y un agro declinante. Los autores caracterizan el libro como un conjunto de reflexiones para entender un período de transformaciones que dejaron huellas en la realidad económica, social e institucional argentina que llegan hasta el presente.

Epílogo. R. Cortés Conde destaca que un conjunto de medidas formuladas a partir de un error de apreciación sobre el futuro tuvo un éxito político perdurable, al tomar forma una coalición resistente a modificaciones que hagan peligrar los intereses de un empresariado cuyas ganancias estaban aseguradas por la protección y la asociación con el Estado.

Para incorporarlo a esta coalición, el peronismo diseñó y creó el sindicato único oficial, con una dirigencia sindical que fue lo más estable que se conoció a lo largo de los años: no hay dirigente político que emule a uno sindical en su permanencia en el tiempo.

El autor se pregunta ¿por qué este juego de arrebatarse unos a otros los frutos de una economía de baja productividad duró tanto? Su respuesta, ampliamente desarrollada en *El Laberinto Argentino* (Buenos Aires, Edhasa, 2015), es que se trata del resultado de la acción de intereses corporativos donde los mejor organizados ganan y el ciudadano común, el trabajador del agro y de la ciudad, el médico, el maestro, el empleado, el obrero o los ahorristas son los que han venido perdiendo. Esta respuesta alude al fenómeno que M. Friedman denomina “Concentrated versus Diffused Interest” en el capítulo 10 de *Free to Choose*.