

# 1973-1976. La frustración de un proyecto económico

Marcelo Rougier / Martín Fiszbein

## Índice

Presentación

Capítulo 1. La Argentina y el mundo hacia los años setenta

*La dinámica del ciclo en la economía argentina y los dilemas de la industrialización*

*La crisis sociopolítica crónica*

*Crisis y transformación en el Centro y en la Periferia*

Capítulo 2. Los fundamentos y antecedentes del programa económico del peronismo

*Una difusa concepción económica*

*Los cambios en el interregno*

*La CGE y José Ber Gelbard*

*El programa económico de 1973*

Capítulo 3. La (i-)racionalidad política en la política económica

*El programa reformista en la encrucijada: la gestión de Gelbard*

*Un ajuste que no ajusta: la gestión de Gómez Morales*

*La liquidación del programa de 1973: el “rodrigazo”*

*Los sindicatos en el poder y los intentos de recomponer la concertación: Bonanni y Cafiero*

*Preámbulo a la ortodoxia: el tránsito de Mondelli*

Capítulo 4. *Economía política* y política económica

*El pacto distributivo: de la concertación a la confrontación, a través de la inflación*

*Los condicionantes internos del crecimiento económico*

*El estrangulamiento externo*

Capítulo 5. Políticas públicas y evolución de los sectores productivos

*El estado empresario, la producción de energía y el desarrollo de la infraestructura*

*El sector financiero*

*La política agraria y el desempeño del sector rural*

*La política industrial, la dinámica sectorial y las alternativas empresariales*

A modo conclusión. La doble frustración del proyecto reformista

Apéndice de cuadros

## **Presentación**

Entre 1973 y 1976 la Argentina recorrió uno de los períodos más vertiginosos, controvertidos y complejos de su historia contemporánea. En poco menos de tres años, las enormes expectativas en torno a la implantación de un sistema democrático -acumuladas durante lustros de autoritarismo y exclusión política- fueron dilapidadas, y la movilización social se trocó por el escepticismo y el desasosiego. La voluntad de cambio compartida por vastos sectores para lograr una sociedad más justa y solidaria cedió su espacio a la desarticulación, la crisis social y la violencia política, que desembocaron en un golpe militar devastadoramente represivo.

La experiencia de esos años expresó el naufragio del peronismo en su tentativa de resolver la crisis política que asolaba crónicamente a la Argentina desde 1955 y mostró crudamente las dificultades del proyecto reformista para superar los obstáculos al crecimiento económico que advertían los contemporáneos. Las causas de esa frustración son extremadamente complejas y las respuestas que se encuentran en las páginas que siguen no son necesariamente unívocas. Ello es así porque, en primer lugar, resulta difícil ponderar ajustadamente el peso de la dinámica política en el análisis de la evolución económica; la lógica política no obedece solamente a la acción de las agrupaciones o partidos y de las alianzas de grupos sociales, sino también en alta medida a las opiniones y acciones de una cantidad reducida de personas con enorme influencia sobre el curso de los acontecimientos, mucho más cuando el “movimiento” en el poder resultó ser la condensación de buena parte del conjunto social y de sus lacerantes contradicciones. En segundo lugar, las definiciones económicas tienen tras de sí una construcción y tradición histórica que condicionan su inviabilidad en un contexto económico y político particular. Finalmente, ¿se trató de un fracaso económico o político? Si la respuesta es ambos a la vez deberá aceptarse que nos encontramos frente a una frustración social.

La experiencia del tercer gobierno peronista expresó las tensiones históricas de la sociedad argentina y constituyó un punto de inflexión en más de un sentido. Se trató del último intento de construir un modelo político nacional e integrador, y fue acompañado por la movilización social más amplia de la historia argentina del siglo XX. El fracaso de la institucionalización de ese proceso dio inicio a una etapa de desmovilización, represión y exclusión social, y generó las condiciones para el desmantelamiento del Estado benefactor en la Argentina. El peronismo preconizó esa forma particular de articulación social y le dio en su construcción una especificidad nacional, por lo cual su crisis fue también la crisis del Estado argentino.

Finalmente, el período 1973-1976 expresa el *canto del cisne* del modelo de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en los años cuarenta. Los fallidos intentos de profundizar ese modelo, en un contexto internacional de profundas transformaciones, culminaron con el asentamiento de un proyecto de desindustrialización selectiva, caracterizado por la concentración del ingreso y la marginación social.

Este libro está dedicado a analizar sólo la dimensión económica del peronismo en el poder. No obstante, como se advierte, ello constituye una tarea compleja en tanto la realidad social se presenta única e inescindible. Es por esta razón que, sin pretender dar cuenta del todo, incorporamos a nuestra explicación una lógica político-social en relación a la dinámica económica.

El recorrido que proponemos se inicia con un capítulo introductorio que describe las condiciones económicas locales e internacionales en el contexto previo a 1973. Este primer capítulo contiene una presentación de las características estructurales de la economía argentina y las alternativas de política económica diseñadas en los años sesenta. La dinámica cíclica de la economía y los intentos por resolver los problemas derivados de las recurrentes crisis del balance de pagos se combinaban con la crisis sociopolítica crónica que caracterizó a la Argentina luego de la caída del peronismo en 1955. La identificación de los grupos sociales y de los actores políticos relevantes a fines de los años sesenta resulta clave para comprender la naturaleza de las tensiones que se acumularon y que habrían de condicionar la estrategia política y económica del peronismo una vez en el poder. El capítulo se completa con una descripción de los cambios más significativos en la dinámica de la economía y el comercio internacional que se venían operando desde fines de los años sesenta y fueron acelerados por la devaluación de la moneda norteamericana y por la crisis del petróleo. Las transformaciones en los intercambios económicos internacionales resultan fundamentales para evaluar la estrategia económica inicial del gobierno peronista y sus efectos sobre la evolución de las variables internas.

El segundo capítulo indaga sobre el desarrollo histórico de las ideas económicas del peronismo para reconstruir el núcleo teórico que operó como sustrato doctrinario de las definiciones del programa de 1973 y de las cambiantes medidas de política económica que signaron la breve experiencia populista. Aunque es posible que sobre el eje de la justicia social se hubiese organizado un conjunto de ideas relativamente coherente, la ambigüedad y la redefinición “sobre la marcha” fueron factores consustanciales y legitimadores de la fluctuante práctica económica guiada por el pragmatismo.

El tercer capítulo presenta la lógica política de la política económica. La movilización social masiva que forzó el regreso del viejo caudillo al poder incluía demandas variadas y difusas. Luego de la breve experiencia “izquierdista” de Héctor Cámpora, las reglas del juego impuestas por Juan Perón expresaron la precaria hegemonía de la alianza entre grupos conservadores o de derecha en el partido, los sindicatos y un sector del empresariado. Su estrategia política se ancló sobre tres ejes: un acuerdo con los partidos más importantes, un pacto social con las corporaciones y una mayor centralización del -hasta entonces funcionalmente- multiforme movimiento peronista. El éxito no dependía solamente del buen desempeño de la economía, sino también de la restitución de la legitimidad social del sistema político; el peronismo intentaría encauzar las heterogéneas demandas sociales sofocadas durante largo tiempo a través del redimensionamiento y administración de los mecanismos e instrumentos de intervención estatal.

El Pacto Social, instrumento central en el programa del gobierno para recuperar la legitimidad y estabilidad de la democracia, tuvo una vida corta e inestable como institución mediadora de los conflictos socio-económicos, y el acuerdo con las otras fuerzas políticas no pudo evitar la debacle y el desbaratamiento de las instituciones representativas de la sociedad civil y la sociedad política.

Ese proceso de reencauzamiento de las demandas sociales debía producirse en un tiempo extremadamente corto, pero la rigidez del Pacto Social -que requería la anuencia de todos los sectores- condicionaba la estabilidad del proceso político; Perón sólo logró articular una inestable hegemonía política y social recortando los canales de participación orgánica de la militancia juvenil y conciliando una respuesta a las demandas del movimiento sindical y sectores alineados del empresariado. Después de su muerte, las dificultades para responder a las demandas sociales se agravaron progresivamente mientras el elenco inicial del gobierno era desplazado por el entorno más cerrado de Perón. Hasta el lamentable desenlace de 1976, las cenizas del fallido intento de controlar las fuerzas centrífugas desatadas con el retorno del peronismo al gobierno llovieron sobre Isabel Martínez de Perón. Primero la orientación del gobierno estuvo el comando del ministro de Bienestar Social, José López Rega, que intentó construir una alianza con los militares y algunos grupos económicos concentrados. Su fracaso dejó a la vertiente sindical como principal sostén del gobierno, a la espera de que un cambio en la coyuntura económica o política permitiera recrear una alianza inclusiva. Finalmente esos mismos sectores terminarían por apostar al “vacío político”; el deterioro institucional, la agitación social y la violencia política, coincidentes con una crisis económica manifiesta, apuraron la transición a un nuevo gobierno militar.

Esos grandes momentos políticos ordenan las diferentes alternativas y gestiones económicas y permiten establecer el contexto en el cual se desenvuelven las propuestas y explorar las causas de las modificaciones observadas. Pero la historia de las determinaciones políticas no puede agotar la explicación del complejo proceso analizado; resulta necesario avanzar sobre la naturaleza y manifestación de los condicionantes estructurales de los programas o medidas de política económica implementados. El fracaso del programa económico inicial y las subsiguientes tentativas de ajuste no obedecieron sólo a la resistencia de los grupos sociales afectados o a las ambiciones desmedidas de los beneficiados, sino también a la tenaz persistencia de algunos obstáculos y a la inviabilidad de los propios diseños de política económica.

El capítulo 4 describe la lógica económica de las políticas económicas. Aunque el programa inicial contemplaba los condicionantes estructurales del crecimiento, los instrumentos y mecanismos dispuestos para resolverlos tenían problemas intrínsecos, eran inciertos y/o no pudieron institucionalizarse, mientras que su administración y sus efectos llegaron muchas veces a escapar al control del propio gobierno.

La economía siguió el derrotero típico de fluctuaciones cíclicas determinado por sus características estructurales. La fase expansiva conllevó un desequilibrio en el sector externo que agudizó el proceso inflacionario producto de la puja distributiva. La evolución de las determinaciones sociales y políticas acompañó un replanteo de los objetivos de la política económica. Cuando el gobierno adoptó un programa de ajuste moderado que resultó impotente y luego intentó fallidamente un ajuste ortodoxo, los proyectos para transformar la estructura productiva habían sido abandonados o desvirtuados mientras la economía entraba en recesión.

El estudio de la economía durante el tercer gobierno peronista se completa con un análisis sectorial que permite identificar algunas tendencias transformativas vinculadas al programa económico. El análisis del desempeño sectorial ilustra cómo los problemas coyunturales condicionaron e inhibieron las modificaciones estructurales, que en el transcurso de la breve experiencia peronista sólo lograrían plasmarse de forma parcial y fragmentaria.

El período aparece desde la óptica histórica como una gran frustración; muchos contemporáneos, empero, eran incapaces de imaginar la tragedia que sobrevendría y creían estar construyendo un país mejor. Además, desde una perspectiva endulzada por la magra evolución posterior, la economía tuvo un desempeño medianamente satisfactorio hasta 1975. La violencia política y social que siguió tuvo las dimensiones de un genocidio, y las transformaciones de la estructura económica desarticulaban el

tejido productivo redefiniendo regresivamente la distribución del ingreso y la relación con la economía mundial.

¿Era inevitable ese desenlace? La respuesta que los lectores encontrarán en este libro es negativa. El trágico final del proyecto reformista sobrevino con la intervención brutal de las fuerzas que se le oponían, pero respondió también a la incapacidad del peronismo para impulsar un proyecto económico viable y consolidar su dominio social en la Argentina de esos años.

## Capítulo 1

### La Argentina y el mundo hacia los años setenta

#### *La dinámica del ciclo en la economía argentina y los dilemas de la industrialización*

Después de la Segunda Guerra Mundial las medidas de promoción pretendieron conformar una política orgánica de industrialización.<sup>1</sup> La intervención cambiaria, impositiva y crediticia del Estado para fomentar al sector industrial consolidó el modelo sustitutivo. El crecimiento industrial - motorizado por la ampliación del mercado interno- estuvo liderado por las ramas livianas, con una alta proporción relativa de mano de obra; ese proceso transformó la estructura productiva y ubicó en el ámbito nacional algunas fuerzas dinámicas de impulso al crecimiento económico.

Hacia fines de los sesenta era claro y manifiesto que el sector industrial tenía un papel importante en la dinámica de la economía argentina y que la persistencia del estrangulamiento externo mostraba los límites del impulso logrado mediante la sustitución de importaciones.<sup>2</sup> Era ampliamente reconocido que la crisis crónica del balance de pagos se había convertido en la dinámica típica del ciclo argentino. Aldo Ferrer mostraba que el estrangulamiento externo del crecimiento económico era resultado de la relación entre el sector industrial y el sector externo que caracterizaba a la

---

<sup>1</sup> Cf. Aldo Ferrer, “Desarrollo industrial y sector externo”, y Javier Villanueva, “Aspectos de la estrategia de industrialización argentina”, en Torcuato Di Tella y Tulio Halperín Donghi (compiladores), *Los Fragmentos del Poder- De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Buenos Aires, Ed. Jorge Alvarez, 1969.

<sup>2</sup> Guido Di Tella lo expresó así: “(...) hoy tenemos en nuestro país un ponderable sector industrial, cuya existencia e importancia no puede más cuestionarse, pero cuya forma, estructura y desarrollo óptimo deben estar en discusión.”; Di Tella, “Criterios para una política de desarrollo industrial argentino”, en Mario Brodersohn (director), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1970, pág. 433.

industrialización sustitutiva: el desequilibrio exterior “origina fluctuaciones profundas y frecuentes de la producción y el empleo” y “determina una subutilización permanente de la capacidad industrial instalada que sólo podría funcionar en condiciones de ocupación plena con un nivel de importaciones que el país no se puede permitir”. Señalaba además que el desequilibrio externo “obstaculiza la acumulación de capital, particularmente en los sectores básicos de infraestructura, debido a la dificultad de importar maquinaria y equipos de exterior”; y que “provoca un creciente nivel de endeudamiento con el exterior que gravita severamente sobre el balance de pagos”.<sup>3</sup>

En suma, se tomaba conciencia sobre la vigencia de una reformulada restricción externa. El ciclo económico característico del modelo sustitutivo estaba determinado por la rigidez de la oferta de productos exportables y por la dependencia de la estructura industrial y las pautas de consumo respecto de las importaciones de insumos, capital físico y tecnológico, y productos diferenciados de consumo corriente, durables o de lujo.

Algunos economistas formularon explicaciones analíticas precisas de la dinámica de la economía determinada por esas características estructurales;<sup>4</sup> las fases expansivas se veían, con recurrencia, fuertemente estranguladas por la tendencia al desequilibrio en el balance de pagos. Durante esas fases crecía la demanda de importaciones, que requería un egreso de divisas superior a los descendentes saldos exportables; se gestaban así las condiciones que forzaban una devaluación de la moneda nacional, medida que desencadenaba un ajuste recesivo. El alza del tipo de cambio se transmitía a los precios, el salario real se deprimía y caía el consumo. La contracción de la demanda interna incrementaba la oferta de exportaciones y reducía las importaciones, lo que permitía cerrar la brecha en la cuenta corriente del balance de pagos y recrear las condiciones para una nueva fase expansiva.

Desde la primera crisis del sector externo en la posguerra, que el peronismo enfrentó en 1949-52, la dinámica del ciclo de la economía argentina se consolidó con la recurrencia de la escasez crítica de divisas y la estabilización recesiva operada por la restricción externa en 1959 y hacia 1962-1963.

---

<sup>3</sup> Aldo Ferrer, “Desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Brodersohn, op.cit., pág. 479. El escrito compilado allí reproducía una conferencia en la Corporación de Economistas Católicos en 1966.

<sup>4</sup> El más conocido de los modelos estructuralistas argentinos es el de Oscar Braun y Leonard Joy, “A Model of Economic Stagnation- A Case Study of the Argentine Economy”, *The Economic Journal*, nro. 321, diciembre de 1968. Véase *infra* Capítulo 4. Ricardo Ferruci, *Política Económica Argentina Contemporánea*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1991, utilizó el término ‘modelos estructuralistas argentinos’ en sentido más amplio, estudiando los fundamentos de la política económica “Nacional Distribucionista” y “Desarrollista”; nuestro planteo tiene puntos de coincidencia con la oposición planteada en esos términos, que Ferruci adopta de Tomás Vasconi, “Cultura, Ideología, Dependencia y Alienación”, en *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.

La rigidez de la oferta de exportables fue identificada como un grave lastre para el desarrollo económico. En la composición de las exportaciones eran predominantes los productos agropecuarios, y la producción pampeana registraba un estancamiento relativo -con sensibles consecuencias para el conjunto de la economía- cuya explicación generó gran interés.<sup>5</sup>

Para ser exitosa la industrialización sustitutiva tenía que lograr una reducción progresiva del nivel de importaciones; cumplir esa condición resultaba fácil en una primera etapa, pero a medida que avanzaba el proceso la producción local de los bienes que quedaban por sustituir requerían una alta intensidad de importaciones, y en consecuencia los cambios en la composición de la demanda originaban un alza en el coeficiente global de importaciones que contrarrestaba la reducción obtenida inicialmente a través de la sustitución.<sup>6</sup>

Las dificultades para seguir contrayendo el coeficiente global de importaciones ponían de manifiesto los límites de la estrategia “desarrollista” orientada al mercado interno. Aunque en los años cincuenta se había completado la sustitución de casi todos los bienes finales importados por producción nacional, los requerimientos de insumos y bienes de capital, acrecentados progresivamente por el desarrollo industrial, mantenían una fuerte dependencia de la provisión externa. La “etapa fácil” de la industrialización sustitutiva se había agotado, pues el propio avance del proceso renovaba la necesidad de divisas: la demanda de importaciones se regeneraba con una composición reconfigurada.

La persistencia de los problemas del sector externo se atribuía a la ineficiencia económica derivada del “sendero proteccionista” consumado. Javier Villanueva sostenía que el restringido mercado interno era a todas luces insuficiente para permitir el aprovechamiento de las economías de escala y se manifestaba en contra del “aislacionismo”.<sup>7</sup>

Aldo Ferrer también reconocía como principal problema el “aislamiento del resto del mundo”; la restricción indiscriminada de importaciones y la falta de selectividad general habían hecho que la

---

<sup>5</sup> Una reactualización crítica de la literatura sobre el tema puede encontrarse en Enrique Arceo, *Argentina en la periferia próspera- Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Buenos Aires, FLACSO-UNQ-IDEF, 2003.

<sup>6</sup> David Felix, “Más allá de la sustitución de las importaciones: un dilema latinoamericano”, en Broderson, *op.cit.*, págs. 129-200, planteó analíticamente las condiciones para que una política sustitutiva fuese exitosa.

<sup>7</sup> “A falta de mercado más amplio el país debió insistir en la necesidad de una persistente redistribución de ingresos que permitiera a las industrias locales disponer del más amplio mercado local posible. Lo que resulta difícil explicar es por qué nuestro país persistía (y aún persiste) en un tipo de política de ‘dirección hacia adentro’ (*inward looking*); al hacerlo perdió los efectos de aprendizaje resultantes de competir en el mercado externo, el desarrollo de recursos humanos de mayor capacitación técnica y la disponibilidad de un mercado más grande.”; Javier Villanueva, “Aspectos de la estrategia...”, pág. 332.

política de industrialización fuera inconsistente; el altísimo nivel de protección efectiva estimuló un desarrollo industrial concentrado en las ramas productoras de bienes finales, y el aislamiento de la competencia externa había estimulado la expansión de amplios sectores del tejido industrial que producían con costos mayores a los internacionales.<sup>8</sup>

Di Tella señalaba los “altísimos costos industriales de nuestra estructura presente” –que atribuía al “elevamiento sucesivo de barreras a la importación”–; criticaba el “esquema semi-autárquico” implantado -cuyo objetivo sería “completar la sustitución de las importaciones, orientándose particularmente hacia las industrias básicas”- y enfatizaba que la secuencia seguida en la implantación de industrias en distintas etapas y distintos sectores había recibido sólidas críticas.<sup>9</sup> Para Di Tella, la distorsión en los precios relativos del sector industrial -y su alto nivel absoluto-, junto con la insuficiente dinámica de las exportaciones industriales, hacían “imprescindible reconocer el agotamiento de la presente etapa de sustitución de importaciones” y reclamaban nuevo modelo de desarrollo industrial.<sup>10</sup>

En el transcurso de los años sesenta, pese a los reveses coyunturales signados por la estabilización recesiva crónica, las transformaciones en el sector industrial y su impacto estructural continuaron amplificándose. Los cambios en la estructura industrial se hicieron perceptibles en la dinámica de su crecimiento, la diversificación e integración creciente y el avance de su nivel tecnológico.<sup>11</sup> Había avanzado un proceso de maduración, cuyas manifestaciones salientes -aunque incipientes- eran el incremento de la exportación de manufacturas de origen industrial, la exportación de tecnología de origen nacional y las inversiones directas de empresas argentinas en el exterior.<sup>12</sup> Sin embargo, pese

---

<sup>8</sup> Cf. Ferrer, “Desarrollo industrial...”.

<sup>9</sup> Aún de la CEPAL y de los desarrollistas, que compartían el objetivo de integración total del sistema productivo; Di Tella, *op.cit.*, pág. 454. Di Tella señaló que la protección había ido “creando cuasi-rentas que provocaron el influjo de recursos a las áreas que sucesivamente se iban protegiendo”; en esas áreas se habría pasado rápidamente de “un estado incipiente, a un ‘boom’ extraordinario, y luego a un estancamiento”, y se sugería “un cierto parecido” con la etapa del modelo agro-exportador, durante la que “la motivación principal fue la apropiación de la renta”; Di Tella, *op.cit.*, págs. 454-455.

<sup>10</sup> Di Tella, *op.cit.*, pág. 454. Entre los economistas argentinos y extranjeros que participaron de la Conferencia sobre “Estrategias para el Sector Externo y Desarrollo Económico” organizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella en 1966, había cierto consenso en torno a lo que Brodersohn llamó “la necesidad de redefinir la estrategia de industrialización, aumentando el énfasis de las exportaciones de bienes manufacturados”; los trabajos presentados y los comentarios de esa Conferencia fueron publicados en la compilación de Mario Brodersohn, *op.cit.*.

<sup>11</sup> En el agro se insinuaba una superación del estancamiento relativo gracias a la creciente mecanización, tractorización y desarrollo de nuevos cultivos, y las perspectivas sobre la evolución de los mercados externos parecían favorables.

<sup>12</sup> Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989, pág. 59. Para estos autores la fase 1964-1974 “constituye sin duda la etapa más exitosa del proceso de industrialización”.

a que desde mediados de la década del sesenta se registró un crecimiento continuo y acelerado de las exportaciones industriales, la proporción de las exportaciones en el valor bruto de producción era muy baja para todas las ramas industriales, con excepción de la producción de alimentos; de acuerdo a los autores que analizaron las estadísticas relevantes, las exportaciones mostraban escasa incidencia desde la perspectiva del crecimiento industrial.<sup>13</sup>

Todos los economistas que participaron del debate de los años sesenta se aproximaban a la formulación de un proyecto nacional de desarrollo en torno a las estrategias para reimpulsar el proceso de industrialización. Pero no había consenso sobre cómo habría de redefinirse esa estrategia; en torno a las alternativas sobre qué sectores de la estructura industrial debían promocionarse repicaban las viejas disputas entre el liberalismo y el nacionalismo.

Incluso desde la posición más liberal se consideraba necesario promocionar el desarrollo manufacturero, pero se cuestionaba fuertemente “el sesgo anti-exportador” marcado por la excesiva protección de los mercados nacionales así como la intervención desmedida.<sup>14</sup>

Para Di Tella, la intervención del estado se justificaba por “la existencia de costos decrecientes, factores ociosos, desigual distribución de ingresos y economías externas”, pero debía sin embargo conformar cuidadosos “criterios de selección de actividades industriales” que permitiesen alcanzar un óptimo en el que se maximizaría la “utilidad social”. Debían promocionarse aquellas industrias adecuadas a la dotación relativa de factores de la economía argentina, lo cual les permitiría producir con costos internacionalmente competitivos.<sup>15</sup>

Di Tella recomendaba concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias para aprovechar plenamente las economías de escala y alimentar la exportación manufacturera; sostenía que sería imposible alcanzar eficiencia internacional en todos los sectores, y proponía

---

<sup>13</sup> Juan Llach y Pablo Gerchunoff, “Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingresos entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972”, *Desarrollo Económico*, nro. 57, 1975.

<sup>14</sup> Cf. Bela Balassa, “Growth Strategies in Semi-Industrial Countries”, *The Quarterly Journal of Economics*, nro. 84, febrero de 1970. y *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1971. En la mencionada Conferencia la posición más liberal fue expresada por algunos invitados extranjeros. Angus Maddison sostuvo que la política de industrialización había incurrido en una perjudicial “falta de consideración hacia las industrias de exportación”, haciendo “énfasis sobre la ‘integración’ de la economía y hacia la creación de industrias con ‘eslabonamientos’ mutuos”, sin tener en cuenta las “ventajas comparativas, especialización y potencial de exportación”; Angus Maddison, “El sector externo y el desarrollo económico: las relaciones internacionales y la política económica interna”, en Brodersohn, *op.cit.*, pág. 234. Carlos Díaz Alejandro sostuvo que el “debate sobre la dirección que deben tomar nuevas inversiones debe ser resuelto sobre (...) [la base de “estudios cuidadosos sobre la relación costo-beneficio de las nuevas inversiones, dentro del marco de un plan de desarrollo”], sin discutir si las industrias ‘ligeras’ y ‘pesadas’ son ‘buenas’ o ‘malas’ en general”. Díaz Alejandro, *op.cit.*, pág. 346.

<sup>15</sup> Di Tella, “Criterios para una política...”, págs. 438 y ss.

reemplazar el patrón de desarrollo industrial de integración vertical por un esquema industrial-exportador especializado de acuerdo a ventajas comparativas.<sup>16</sup>

Esta estrategia cuestionaba los principios que habían guiado en la Argentina una precaria política industrial en oposición a la doctrina de la especialización de acuerdo a ventajas comparativas. Di Tella cuestionaba el principio de reafirmar la soberanía nacional y (de forma implícita) el de estimular el nivel de empleo, que habían estado estrechamente ligados a la asidua referencia a las “industrias básicas”.<sup>17</sup>

Por su parte, Aldo Ferrer podía dar cuenta de las razones que llevaban a Di Tella a preconizar un “esquema abierto”. Pero impulsaba una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, esto es, con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. Ferrer contestaba al ataque al “integracionismo vertical” introducido por Di Tella argumentando que era factible desarrollar industrias básicas eficientes en la estructura económica Argentina. La integración vertical de la estructura industrial argentina era necesaria porque “la capacidad de generar y de asimilar el progreso técnico depende en gran medida del desarrollo de las industrias básicas y técnicamente complejas”.<sup>18</sup> Por otra parte era necesaria para tener capacidad de adaptación a “las cambiantes condiciones del mundo externo”, pues aumentaba la gama de productos exportables -extendiéndola a los bienes complejos cuya demanda internacional es la más dinámica- y permitía una mayor flexibilidad de la estructura

---

<sup>16</sup> Di Tella, “Criterios para una política...”, págs. 450 y 458; véase también Guido Di Tella, “La estrategia del desarrollo indirecto”, *Desarrollo Económico*, nro. 32, enero-marzo de 1969. De su análisis, que pretendía enmarcarse en los principios del equilibrio general, se desprendía difusamente la consigna de impulsar inversiones en industrias existentes, adoptando “las más modernas tecnologías capital-intensivas”, y crear al mismo tiempo industrias capital-extensivas para absorber la mano de obrar desplazada. Di Tella reconocía “la dificultad de llegar a conclusiones” en su análisis de las dotaciones de tres factores (tierra, capital y trabajo). Brodersohn señalaba que “lamentablemente, resulta imposible definir qué se entiende por ventajas (o desventajas) comparativas en un mundo real que se caracteriza por la presencia de muchos bienes, y países e influencias que distorsionan los precios de los bienes y factores productivos”; Brodersohn, *op.cit.*, pág. 20. Un trabajo de Díaz Alejandro llegaba a la sorprendente conclusión de que las diferencias de productividad entre Estados Unidos y Argentina eran menores en las industrias intensivas en capital que en las intensivas en mano de obra. Carlos Díaz Alejandro, “Industrialization and Labour Productivity Differentials”, *Review of Economics and Statistics*, mayo 1965. David Felix había propuesto “concentrarse en industrias intensivas en trabajo o en recursos naturales con técnicas relativamente simples”, y Norberto González revaluaba las “industrias vegetativas” por su papel en la generación de empleo; Moyano Llerena estaba entusiasmado por las perspectivas que habría el análisis de Di Tella, ya que la Argentina podría ser intensiva (barata) en mano de obra calificada; véase Brodersohn, *op.cit.*, págs. 188, 201-202 y 471-462, respectivamente.

<sup>17</sup> Di Tella pretendía cambiar el significado del término: “Creemos que las industrias básicas deben ser desarrolladas, pero industrias básicas son aquellas que pueden exportar”; Di Tella, “Criterios para una política...”, pág. 464. Desde una posición parecida, Juan Alemann expresó la cuestión con una tosca ironía: “... en la discusión político-militar (...) las palabras siderurgia y petroquímica parecen tener una connotación mágica en cuanto a sus implicaciones para el desarrollo económico”; Juan Alemann, “Comentario” al trabajo de Di Tella, en Brodersohn, *op.cit.*, pág. 467.

<sup>18</sup> Véase Aldo Ferrer “El desarrollo de industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Mario Brodersohn, *op.cit.*, págs. 475-495.

productiva.<sup>19</sup> La consigna era, entonces, que además de incrementar las escalas de producción y los niveles de eficiencia, había que ampliar el “espectro manufacturero”.

La versión más consistente de esa conciencia teórica-prescriptiva industrial-exportadora sería sintetizada por Marcelo Diamand.<sup>20</sup> Diamand explicaba el origen de las “estructuras productivas desequilibradas” y planteaba que el desarrollo sustitutivo producía una “deformación creciente de la estructura de precios”; analizaba los antecedentes históricos de la “limitación externa” y las formas en que esta se presentaba (“manifiesta: crisis de la balanza de pagos”- “implícita: controles y restricción monetaria”-“postergada: endeudamiento externo”), conduciendo al “callejón de la política sustitutiva”. También ilustró cómo la restricción externa desencadenaba un ajuste forzando la devaluación, que a través de la “inflación cambiaria” operaba como mecanismo para la estabilización recesiva *à la* FMI.

Diamand preconizaba “una política orgánica de promoción de exportaciones industriales”, con una “filosofía cambiaria al servicio del desarrollo industrial”; una reforma cambiaria tendría que alentar el desarrollo exportador; en el sector industrial habría que desarrollar “las actividades de mayor productividad”, y en el sector agropecuario una “reforma integral arancelario-cambiario-impositiva” promocionaría las exportaciones “mediante incentivos marginales”.<sup>21</sup>

En los años siguientes, esa conciencia industrial exportadora, que comprendía interpretaciones diversas y prescripciones de política diferenciadas, enmarcó las alternativas de la política económica, que de alguna manera recogió parte de sus propuestas.

---

<sup>19</sup> Las diferencias entre Ferrer y Di Tella podían rastrearse a sus interpretaciones del proceso de industrialización. Di Tella interpretaba la evolución de la industrialización enfocándose en factores internos -de acuerdo a los que elaboró una periodización de la historia económica argentina con alguna inspiración en los análisis de etapas de Walt Rostov y Albert Hirschman-, Ferrer enfatizaba que el desarrollo manufacturero argentino fue impulsado y condicionado por factores externos, y ubicaba el logro de un crecimiento autocentrado como prioridad estratégica.

<sup>20</sup> Mario Diamand, *Doctrinas Económicas, desarrollo e independencia –Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Buenos Aires, Paidós, 1973. Las posiciones que reconstruimos del debate local hacia fines de los sesenta podían referenciarse en sólidos antecedentes teóricos, entre ellos Raúl Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, documento de la CEPAL, 1952, y “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 6, n. 1, marzo de 1961, y Julio H. G. Olivera, “Equilibrio Monetario y Ajuste Internacional”, *Desarrollo Económico*, nro. 2, vol. 2, julio-septiembre de 1962. A nivel internacional se presentaban argumentos de gran relevancia para la discusión; véase por ejemplo Nicholas Kaldor, “Tipos de cambio dobles y desarrollo económico”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, n. 2, marzo 1961, p. 215-223, septiembre de 1964.

<sup>21</sup> Diamand articuló una de las críticas más consistentes contra los principios de las doctrinas liberales (véase por ejemplo Diamand, *op.cit.*, págs. 225-226); las estructuras productivas desequilibradas eran el “mundo del revés al cuadrado” de las teorías clásicas, por lo cual el “preconcepto de ineficiencia”, que obstaculizaba la promoción de exportaciones industriales, debía abandonarse: “no es la ineficiencia de asignación de recursos lo que causa el desequilibrio externo, sino la limitación externa no resuelta lo que determina una obligada ineficiencia de asignación de recursos”; Diamand, *op.cit.*, pág. 233.

El proyecto de Adalbert Krieger Vasena, ministro del gobierno militar de Juan Carlos Onganía, destilaba aquella filosofía de “modernizar” la economía argentina: “racionalizar” la estructura industrial para hacerla “eficiente”, transformarla en una economía abierta, esto es, que tuviese segmentos competitivos internacionalmente. El programa de Krieger logró revertir la tendencia recesiva que el desmejoramiento en el sector externo impuso en 1966 y sostener luego una fase expansiva equilibrada, pero sin alterar la senda en la que se desarrollaban las contradicciones internas del proceso de industrialización.

La devaluación compensada con retenciones equivalía al establecimiento de un doble tipo de cambio, que apuntaba a adaptar los intercambios económicos internacionales a la estructura productiva desequilibrada. La medida contrariaba los intereses de los productores agropecuarios, cuyas presiones obligaron a una reducción paulatina de las retenciones. En paralelo fueron incrementados sucesivamente los subsidios cambiarios a las exportaciones industriales, pues aún con el tipo de cambio devaluado sólo estrechos segmentos de la estructura industrial eran competitivos internacionalmente. También fueron rebajados los aranceles a las importaciones para compensar el efecto cambiario en los costos de la producción industrial y mantener el acicate de la competencia internacional.

El eje principal de la estrategia era alentar las exportaciones industriales, además de la producción local de insumos intermedios y de bienes de capital. Pero esos objetivos encontraban un fuerte obstáculo en el comportamiento de las empresas multinacionales del sector industrial, caracterizado por una alta propensión a importar insumos y maquinarias y una estrategia que incluía sólo marginalmente la exportación. La política de asignación de mercados regida desde las casas matrices expresaba una contradicción entre los intereses del capital extranjero radicado en la Argentina y la estrategia apropiada para la expansión del capitalismo nacional.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Oscar Braun había hecho una buena lectura de las estrategias de industrialización en boga cuando sostuvo que el programa de Krieger reflejaba la consolidación del proceso de concentración industrial y la hegemonía alcanzada por el “capitalismo monopólico dependiente”. Así lo sugieren las opiniones de prestigiosos contemporáneos: Brodersohn había señalado que “Argentina debe replantear su política económica hacia un redimensionamiento de sus empresas industriales a fin de aprovechar los rendimientos crecientes a escala”, mientras que Di Tella consideraba la concentración como un “fenómeno definitivamente conveniente”, y Ferrer afirmaba que la reconversión industrial debía “lograr la concentración de empresas con vistas a establecer unidades productivas de dimensión, tecnología y capitalización suficientes para producir eficientemente”; véase Brodersohn, *op.cit.*, págs. 19, 435 y 532, respectivamente. Braun y Kesselman registraron la contraposición entre la estrategia del capital extranjero y los intereses del capital nacional, y sostuvieron que la realización del “proyecto de acumulación” requería una complicada articulación de la alianza dominante: “suponía, por parte del sector hegemónico de los sectores dominantes y principal soporte de la estrategia de Krieger –la gran burguesía monopolista dependiente– la capacidad de imponer a su aliado y patrón –el capital imperialista radicado localmente–, una adhesión al desarrollo de la economía nacional”; Oscar Braun y Ricardo

La necesidad estructural de tecnificar los procesos productivos ataba a la industria nacional a los países centrales, que controlaban la producción y circulación de tecnología avanzada. El fenómeno de la dependencia tecnológica, caracterizado por la consolidación del predominio del capital extranjero en los sectores más dinámicos de la industria y el correlativo incremento de importación de tecnología avanzada, determinaba estrechas condiciones de posibilidad para el desarrollo del proceso de industrialización.

El capital extranjero tenía una participación destacada en el proceso de maduración de la estructura industrial. La entrada masiva de empresas transnacionales y su radicación en actividades dinámicas se traducían en un fuerte incremento de la participación extranjera en el producto industrial, proceso que coincidió con un fuerte aumento de concentración en la propiedad.<sup>23</sup> La nueva situación conllevaba contradicciones internas en el desarrollo de la industrialización que configuraban formas renovadas de estrangulamiento externo. Dado que las inversiones extranjeras estaban –igual que las nacionales- orientadas casi exclusivamente al mercado doméstico, las transferencias al exterior tendían a superar los flujos entrantes de capital, y su aporte neto de divisas resultaba negativo en el mediano plazo.<sup>24</sup> El fenómeno de la “extranjerización” suscitó gran atención, pues suponía una pérdida de soberanía y amenazaba con la “desaparición” del empresariado local. La presencia de empresas multinacionales aceleraba los procesos de concentración y extranjerización en la industria, y su amplificación respondía a la imperiosa necesidad de introducir tecnologías modernas.<sup>25</sup>

---

Kesselman, “Argentina 1971. Estancamiento estructural y crisis de coyuntura”, en Braun (compilador), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973, pág. 46.

<sup>23</sup> Véase Juana Piotrkoski y Miguel Khavisse, “La consolidación hegemónica de los factores extranacionales: el caso de las cien empresas industriales más grandes”, en *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1973; Guillermo O’Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y Autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, dedican un capítulo al estudio de “Las empresas multinacionales como nudo de la actual dependencia argentina”; más tarde dos especialistas en el análisis del proceso de industrialización argentino dirían que ya desde fines de los cincuenta “las empresas transnacionales pasaron a cumplir un papel preponderante en el proceso de acumulación de capital en el sector industrial”; Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, *op. cit.*, pág. 28.

<sup>24</sup> Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, *op. cit.*, pág. 29.

<sup>25</sup> Mónica Peralta Ramos señalaría “una tendencia a la desaparición” de “la fracción nacional de la burguesía industrial”, que “se encuentra encerrada en una paradoja: su reproducción como fracción del capital tiende a excluir su reproducción como capital nacional”; Peralta Ramos, *Acumulación de Capital y Crisis Política en Argentina, 1930-1974*, México, Siglo XXI, 1978, págs.154-156. El despliegue de los efectos de la “dependencia tecnológica” surgía de la necesidad de “restituir la ganancia a los niveles adecuados a las necesidades del capital”, ya que, según sostenía, el proceso de acumulación había pasado de sustentarse en la ampliación del mercado interno para hacerlo en el reemplazo de mano de obra por capital; cf. Peralta Ramos, *op.cit.*. Véase además Alfredo Monza, “La teoría del cambio tecnológico y las economías dependientes”, *Desarrollo Económico*, nro. 46, julio-septiembre de 1972; Aldo Ferrer, “La dependencia científica y tecnológica en el contexto internacional y sus implicaciones para la transferencia de tecnología”, *Desarrollo Económico*, nro. 60, enero-marzo de 1976; Jorge Katz, *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, FCE, 1976.

La relación entre los aumentos salariales y los de la productividad se perfilaba como eje determinante de la evolución estructural de la economía argentina. Esa relación establecía el espacio relevante de la política económica, que tenía instrumentos y mecanismos escasos para dominarla. Entre 1958 y 1969 los salarios habían fluctuado en torno a un nivel estacionario, mientras que la productividad del trabajo había crecido en un 77%; pero desde mediados de los sesenta, el aumento sostenido de la productividad mostraba una tendencia a la desaceleración mientras los salarios reales crecían lentamente: la distribución regresiva del ingreso se había revertido o por lo menos estabilizado.<sup>26</sup> Que la productividad creciera más rápido que los salarios implicaba para los empresarios la posibilidad de mantener o aumentar sus tasas de rentabilidad y para la economía en su conjunto las perspectivas de incrementar su competitividad internacional.

El equipo de Krieger había intentando aplacar la inflación congelando los salarios en el nivel de 1966 e induciendo a los empresarios a limitar los aumentos de precios a cambio de facilidades crediticias y ventajas para la licitación de obras públicas. En esos años la cerril represión de un amplio conjunto de reivindicaciones sociales, entre ellas las salariales, generó una acumulación de tensiones que hacia 1969 derivó en un estallido social. El conflicto distributivo se expresaba en la inflación y, a través de la consecuente apreciación del tipo de cambio real, se traducía en un desequilibrio en el sector externo; en otras palabras, las reivindicaciones de la clase obrera dificultaban reducir el “costo salarial”, determinante de la competitividad internacional. La incapacidad de llevar la “tregua” orquestada por Krieger a un acuerdo con mayor horizonte marcó los límites del proyecto que encarnaba y precipitó su renuncia.

A partir de entonces, la política económica sufrió crudamente las tensiones derivadas de la crisis sociopolítica y la economía se deterioró progresivamente: entre 1970 y 1973 se desaceleró el crecimiento y el ritmo de inflación, la desocupación y el déficit fiscal se incrementaron.

A mediados de 1969 Krieger fue reemplazado por José María Dagnino Pastore, que se mantuvo en el cargo hasta un año después, cuando Roberto Levingston asumió la Presidencia. A mediados de 1970, cuando Carlos Moyano Llerena –ex asesor de Krieger– asumió como Ministro de Economía, la suba de los precios internacionales de la carne disparó las tensiones acumuladas en el sector durante los años previos; luego de un período de liquidación de stocks y ante la rigidez de la oferta,

---

<sup>26</sup> La caída de los aumentos de productividad es estudiada por Adolfo Canitrot y Pedro Sebess, “Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina entre 1950 y 1972”, *Desarrollo Económico*, nro. 53, abril-junio de 1974, y Oscar Altimir, “La distribución del ingreso y el empleo en el sector manufacturero argentino”, *Desarrollo Económico*, nro. 53, octubre-diciembre de 1973. Sobre la evolución de la distribución del ingreso véase Alfredo Monza, “La medición empírica de la distribución funcional del ingreso”, *Desarrollo Económico*, nro. 50, julio-septiembre de 1973.

los precios de la carne se dispararon y arrastraron progresivamente a los demás. Moyano Llerena intentó emular en pequeña escala la pauta estabilizadora aplicada por Krieger Vasena en 1967; la moneda fue devaluada y se ensayaron nuevas retenciones y reducciones de aranceles. La llegada de Aldo Ferrer a fines de 1970 reafirmó el giro hacia el nacionalismo económico insinuado desde la salida de Krieger. Con el “desarrollismo nacionalista” la política económica abandonó el *slogan* de la estabilidad y buscó promover el desarrollo de las industrias de capital nacional.<sup>27</sup>

Se ampliaron el gasto corriente y las inversiones públicas en infraestructura; se pagaron deudas atrasadas con proveedores del Estado y se reabrieron las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo que refrendaron incrementos salariales. En paralelo se aplicaron controles precios en insumos claves y en algunos artículos de consumo masivo y se introdujeron controles a la salida de capitales y a las transferencias financieras.

La estrategia era lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base y la descentralización regional –y estimulando las exportaciones industriales. Esas definiciones de largo aliento fueron condicionadas por las políticas que reclamaba una coyuntura dominada por los problemas del sector externo y la puja distributiva. El proceso inflacionario persistió por el efecto residual de la devaluación dispuesta por Moyano Llerena, el aumento salarial y el fracaso de las vedas al consumo interno en la tentativa de aumentar las exportaciones.<sup>28</sup>

A mediados de 1971, con el recambio presidencial, el gobierno de Alejandro Lanusse disolvió el Ministerio de Economía; el centro de las decisiones pasó al Ministerio de Hacienda y Finanzas, por el que en poco más de un año desfilaron tres máximos funcionarios.<sup>29</sup> En un primer momento se ensayaron medidas monetarias y fiscales restrictivas para enfrentar los problemas del sector externo, pero poco tiempo después, con el régimen militar a la deriva e inmerso en una crisis profunda de legitimidad, la acción económica del gobierno se tornó completamente ecléctica: una considerable ampliación del gasto público vinculada a los incrementos salariales -que promediaron más del 30% en 1972- y la expansión el crédito destinado a solventarlos contrastaron con la política restrictiva insinuada inicialmente. Pero la aceleración del proceso inflacionario contrarrestó los aumentos de salarios nominales y tensó la restricción monetaria: en el transcurso de 1972 el crecimiento acumulado de los precios superó el 60%, arrojando una caída en los salarios reales superior al 10% y

---

<sup>27</sup> Véase “Ferrer: El desarrollo vencerá a la inflación”, *Mercado*, nro. 68, 29 de octubre de 1970, pág. 16.

<sup>28</sup> Marcelo Diamand, *op.cit.*, pág. 190.

<sup>29</sup> Juan Quilici, Cayetano Licciardo y Jorge Whebe fueron sucesivamente Ministros de Hacienda y Finanzas durante el gobierno del Gral. Lanusse.

una reducción real significativa en la liquidez de la economía. El gobierno de Lanusse había impulsado una “tregua social” -que los precios se mantuvieran congelados pese al aumento de salarios-, pero los empresarios industriales se opusieron aduciendo que no se proponía “una tregua sino una lisa y llana redistribución de ingresos cuyo efecto sería la descapitalización empresaria”.<sup>30</sup>

El desequilibrio externo apresuró sucesivas modificaciones del tipo de cambio, que fueron complementadas con la prohibición de importar un vasto listado de artículos. Hacia fines de año, la mejora en los precios de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y los ingresos de divisas anticipados por futuros embarques mejoraron las cuentas externas. El cambio en la coyuntura internacional y las favorables perspectivas de la producción agropecuaria auguraban que el sector externo contribuiría al desenvolvimiento económico en 1973.<sup>31</sup>

### ***La crisis sociopolítica crónica***

Después de 1955, la sociedad argentina se deslizó hacia un sendero de crisis política crónica signada por la erosión de la legitimidad del orden vigente. La pregnancia del movimiento peronista en la sociedad frustró las tentativas de dobligar su fuerza política, y los sucesivos regímenes no lograron establecer una regulación institucional de los conflictos sociales. La persistencia de mecanismos coercitivos y de exclusión política debilitaba las propuestas de quienes ocupaban el gobierno, mientras la presencia de la clase obrera y de sus organizaciones reaseguraba la continuidad política del peronismo. La incorporación del movimiento obrero organizado a la arena política se había afirmado precisamente en los orígenes de peronismo, y en los años de proscripción que siguieron a su caída la fuerza social del movimiento se nutrió de la (re)construcción de su propia identidad a partir de la “resistencia” y el rescate selectivo de la experiencia vivida hasta 1955.

La fuerza del aparato sindical residió a partir de entonces en la capacidad de negociar con el Estado más que con los empresarios. No obstante, su poder de negociación procedía más de su posición como representantes de Perón ante los trabajadores que de sus atribuciones propias. Como ha señalado James, ésta era una fuente de fortaleza pero también de debilidad, pues los dirigentes gremiales no controlaban cabalmente su principal arma de negociación.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Véase “La crisis del peso”, *Análisis*, nro. 549, 24 al 30 de septiembre de 1971.

<sup>31</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, 1972, pág. 4.

<sup>32</sup> Daniel James, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990.

Los distintos sectores sociales con proyectos alternativos carecían de una expresión política partidaria capaz de nuclear sus intereses. La única excepción era el movimiento obrero, que adquirió un peso político destacado a través de sus organizaciones sindicales identificadas con el peronismo, precisamente el partido proscrito.

Las dificultades para articular un régimen político hegemónico también respondían a la dinámica del ciclo económico. Las fluctuaciones de la economía reguladas por la recurrente crisis del sector externo tenían su correlato en la inestable conformación de alianzas sociales y políticas. Guillermo O'Donnell elaboró una sugestiva y profunda ilustración de las relaciones entre la dinámica estructural de la economía argentina y las alianzas de clases.

El desequilibrio externo promovía un “pacto” entre la “gran burguesía urbana” -empresas multinacionales y monopolios locales- y la “burguesía pampeana”, que conducía a un “plan de estabilización”. Los terratenientes, que eran los principales proveedores de divisas, podían tensar la restricción externa mediante el “desaliento” productivo, forzando la aplicación de programas de ajuste. Mediante la devaluación y la restricción monetaria y fiscal se operaba una sustancial transferencia de ingresos al sector agropecuario, mientras que los asalariados y las capas más débiles de la burguesía doméstica se perjudicaban por la caída en los niveles de ingreso y consumo.

Cuando la estabilización recesiva lograba un alivio de la restricción externa se creaban las condiciones para que las capas superiores de la burguesía industrial abandonaran a los terratenientes pampeanos y pasaran a impulsar, junto con los sectores subordinados (empresarios pequeños y medianos y sectores populares), una política expansiva. Esa alianza “defensiva” en contra de los planes de estabilización, que tenía su principal expresión política en el peronismo, se articulaba en torno a la defensa del mercado interno con principios y elaboraciones programáticas nacionalistas, sustentándose en la actividad de sectores populares y las más importantes entidades gremiales.

Durante la fase expansiva impulsada por la burguesía doméstica se preparaba la crisis del balance de pagos -que el “desaliento” terrateniente podía acelerar-, mientras las reivindicaciones salariales impulsadas por los sindicatos empezaban a afectar negativamente los intereses de la gran burguesía, recreando las condiciones para el “pacto” y la estabilización recesiva. Como explicaba O'Donnell, los ciclos y los péndulos habían trabado la consolidación de un régimen hegemónico y de un proyecto propio de la gran burguesía:

“Al pendular en un momento hacia la burguesía pampeana y, momentos después, al apoyar el lanzamiento de una nueva fase ascendente del ciclo, la gran burguesía no sólo optimizó en cada fase sus intereses económicos de corto plazo. También logró ser el único miembro estable de la alianza gobernante. Claro que en una fase lo

era en conjunción con la burguesía pampeana y en la otra se encaramaba sobre la alianza defensiva. No dejó de ser la fracción dominante, pero las particulares condiciones que hemos reseñado implicaron que su dominación se desplazara continuamente en ese movimiento pendular. Al mismo tiempo, y por las mismas razones, los canales de acumulación entraban en repetidos corto circuitos. En estas condiciones, el capitalismo argentino tenía que girar mordiéndose la cola en espirales cada vez más violentas.”<sup>33</sup>

Su oscilación quebraba la cohesión de los sectores dominantes y abría espacio político para la alianza “defensiva” entre los empresarios “mercadointernistas” y los obreros. La situación del escenario sociopolítico fue definida como un “empate”: cada uno de los actores sociales tenía poder para vetar los proyectos de los otros, pero ninguno podía dar impulso suficiente al propio.<sup>34</sup>

El fin del empate en aquel mapa de la hegemonía signado por el movimiento pendular de la gran burguesía bloqueaba la posibilidad de llevar adelante su proyecto. A mediados de los sesenta algunos sectores políticos y de las fuerzas armadas creían que un Estado fuerte podría romper el empate, aplacar las manifestaciones de inconformismo social y allanar el camino para la “modernización”.<sup>35</sup>

El golpe militar autodenominado “Revolución Argentina” -encabezado por el general Juan Carlos Onganía en junio de 1966- encarnó el proyecto de resolver el dilema de la hegemonía a favor de la gran burguesía industrial. De acuerdo a los postulados del nuevo gobierno, la modernización de la estructura productiva (el “tiempo económico”) daría lugar a un sector industrial “racionalizado” y dinámico -el manejo de los asuntos económicos no debía ser condicionado por los problemas políticos ni por la conflictividad social-; en una segunda etapa (el “tiempo social”) el progreso económico “se derramaría” a amplios sectores sociales; finalmente, una tercera etapa (“tiempo político”), liberaría a la Argentina de la “faccionalidad” existente y daría lugar a una “democracia verdadera”.

Los productores rurales, que con el plan de estabilización de Krieger tuvieron por primera vez un lugar subordinado en la “alianza ofensiva”, fueron incrementando las presiones para mejorar sus precios relativos. Cierta promesa con los sectores agropecuarios permitió al gobierno militar

---

<sup>33</sup> Guillermo O’ Donnell, “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo Económico*, nro. 64, enero-marzo de 1977.

<sup>34</sup> Torcuato Di Tella, “Inmovilidad o coexistencia en la Argentina”, en James Petras y Maurice Zeitlin, *América Latina: ¿Reforma o Revolución?*, Tomo 1, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970, pág. 205. Véase también Juan Carlos Portantiero, “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual”, en Oscar Braun (compilador), *op.cit.*.

<sup>35</sup> O’Donnell desarrollaría una categoría con gran poder explicativo para la experiencia del “onganiato”; teniendo como base social a la gran burguesía oligopólica y transnacionalizada, el “Estado burocrático-autoritario” es caracterizado por la tentativa de implantar el “orden” despolitizando la cuestión social y resubordinando a los sectores populares. Guillermo O’ Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1973, y *El Estado Burocrático*, Buenos Aires, editorial Belgrano, 1983. Véase también Oscar Landi, *La tercera presidencia de Perón: gobierno de emergencia y crisis política*, Buenos Aires, CEDES-Clacso, Documento nro. 10, 1978.

mantener el proyecto “eficientista” de la gran burguesía, pero desde mediados de 1969, las clases subalternas forzarían una nueva transmutación en el mapa político.

El fuerte autoritarismo que destilaba el gobierno militar engendró una masiva convulsión social y profundizó la crisis de legitimidad. Las luchas obreras desbordaron la capacidad de contención de la dirigencia sindical que practicaba el “peronismo sin Perón”. La tentativa del gobierno militar de tender vínculos con el sindicalismo había encontrado eco en algunos sectores pragmáticos para la negociación que buscaron establecer su fuerza con independencia del viejo líder. Pero sus tensas relaciones con él y los cuestionamientos del movimiento obrero derivaron en 1968 en la fractura de la CGT entre “combativos” (CGT de los Argentinos, liderada por el gráfico Raimundo Ongaro) y “colaboracionistas” (encabezados por el metalúrgico Augusto Vandor).

En el transcurso de la década del sesenta el conflicto sociopolítico fue reconfigurado por la emergencia de nuevos actores; la radicalización de la militancia juvenil y de las bases obreras, expresada a través de la militancia universitaria y las luchas en las fábricas contra la burocracia sindical, incorporó al movimiento peronista un ideario crítico del sistema capitalista. La movilización de la juventud, que traccionaba a un vasto campo popular, partía de una mayoritaria identificación genérica con el peronismo, pero era a la vez portadora de una utopía de cambio social hacia un difuso “socialismo nacional”.

En sus mensajes de los años de exilio, evitando encasillarse en definiciones ideológicas precisas, Perón alentó a todos los que invocaban su liderazgo desde posiciones heterogéneas del arco político; combinó la ambigüedad con la manipulación táctica de distintos sectores del movimiento para amplificar su fuerza política, con mecanismos de conducción y un equilibrio de compromiso siempre inestables. Como señalaron Verón y Sigal,

“Perón rara vez hizo uso de su prerrogativa de definir los límites del colectivo de identificación: ante los conflictos internos del movimiento, en particular durante el exilio, la estrategia de Perón consistió siempre en evitar el arbitraje, aprobando de manera más o menos explícita a todos y a cada uno (o no desaprobando a ninguno), insistiendo sobre el hecho de que en el peronismo caben todas las ideologías, de la extrema derecha a la extrema izquierda, confesando, como vimos, que para ser infalible como el Papa “mejor es no decir nada.”<sup>36</sup>

Sus opciones habían sido relativamente reducidas hasta que la aparición de la protesta en 1969 y de la guerrilla en 1970 lo colocó en el centro de la escena y le devolvió la capacidad de iniciativa. Desde Madrid, el líder intentó canalizar la movilización social para apurar su retorno; exacerbó su apoyo a la juventud y a la guerrilla que reivindicaba al peronismo para contrapesar al aparato

---

<sup>36</sup> Eliseo Verón y Silvia Sigal, *op.cit.*, pág. 142.

político y a la burocracia sindical, demasiados dispuestos a negociar con el gobierno. En 1970 Perón alentaba a alguna de las “formaciones especiales”:

“Como ustedes muy bien saben, el momento es para la lucha, no para la dialéctica política, porque la dictadura que azota a la Patria no ha de ceder en su violencia sino ante otra violencia mayor (...) mientras haya hombres que, como ustedes, están resueltos a esa lucha, la Nación no tiene nada que temer y el Pueblo puede enorgullecerse de contarlos en sus filas”.

Un año después emitía un *Mensaje a los compañeros de la juventud* en el que señalaba: “Esta es la hora de la juventud (...) Yo tengo una fe absoluta en nuestros muchachos que han aprendido a morir por sus ideales”.<sup>37</sup>

El grupo guerrillero peronista más importante era Montoneros, fundado en 1969 sobre bases nacionalistas y católicas, cuya primera acción fue el secuestro y asesinato de Pedro Aramburu, uno de los generales que había encabezado el gobierno de la “Revolución Libertadora”. Con la melodía de *Los muchachos peronistas*, un himno justicialista de los años cuarenta, estos jóvenes cantaban a manera de ritual de reafirmación identitaria: “Ayer fue la Resistencia/ hoy Montoneros/ y mañana el pueblo entero/ en la guerra popular /Con el fusil en la mano/ y Evita en el corazón/ Montoneros *Patria o Muerte*/ son soldados de Perón”.

Las Fuerzas Armadas Peronistas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias habían sido creadas algunos años antes bajo la estrella de la Revolución Cubana y el Che Guevara, al igual que Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y las Fuerzas Armadas de Liberación de orientación marxista

La legitimidad del gobierno militar y la dirigencia gremial fue desgastada por los agudos conflictos sociales y las acciones armadas que se sucedieron desde mayo de 1969: el “cordobazo”, los asesinatos del dirigente sindical Vandor, del ex-presidente Pedro Aramburu y del ex-secretario general de la CGT José Alonso, el “rosariazo”, la insurrección gremial contra la burocracia sindical (las huelgas y ocupaciones de fábricas en Luz y Fuerza, SITRAC-SITRAM en Córdoba, SMATA y en El Chocón). El proyecto de la “Revolución Argentina” fue rápidamente socavado: la agitación social se había inmiscuido antes de concluido el “tiempo económico”, forzando la anticipación del “tiempo político”.

En 1971, mientras se agudizaban los conflictos sociales, el gobierno militar conducido por el general Alejandro Agustín Lanusse se dispuso a preparar una salida democrática. En abril, días después del llamado “viborazo” o “segundo cordobazo” –en el que se marcó la creciente

---

<sup>37</sup> Ambos textos citados por William Ratliff, “Perón y la guerrilla. El arte del engaño mutuo”, en Samuel Amaral y Mariano Plotkin, *Perón del exilio al poder*, Cántaro Editores, 1993, págs. 269 y 270.

convergencia entre los sindicatos clasistas y las organizaciones armadas-, fueron rehabilitados los partidos políticos. Las negociaciones de las fuerzas armadas con otros actores sociales y políticos, enmarcadas en el Gran Acuerdo Nacional (GAN) impulsado por Lanusse, apuntaban prioritariamente a lograr una condena general a la lucha armada.

El primer paso para la apertura democrática se había dado a fines de 1970 con la formación de “La Hora del Pueblo”, un acuerdo entre los principales partidos políticos en torno a un programa reformista nacionalista y un consenso sobre la necesidad de institucionalización democrática. El gobierno reconoció la convergencia política, pero la tentativa de Lanusse de capitalizarla con una amplia inclusión de políticos en su gabinete fracasó, igual que su aspiración de ser candidato a presidente constitucional con el apoyo de los sectores opositores al peronismo.<sup>38</sup>

Abiertas las negociaciones con los militares en el marco del GAN, Perón sabía que el proceso conducía inevitablemente a su retorno: “En toda lucha de este tipo los ingredientes que se usan son dos: tiempo y sangre; si usted quiere abreviar tiempo, no tiene más remedio que gastar sangre; pero si quiere ahorrar sangre, usa el tiempo. Sobre todo si el tiempo trabaja para uno, y acá evidentemente el tiempo trabaja para nosotros”.<sup>39</sup>

Como su avanzada edad hacía el tiempo escaso, adoptó la estrategia de avivar la acción armada para acelerar el proceso, mientras se distanciaba de los dirigentes sindicales más recelosos. Era la última apuesta. A partir del asesinato de Vandor y Alonso, la guerrilla peronista inició una campaña de eliminación selectiva de líderes gremiales, identificados como una casta corrupta. Durante 1972 abundaron los elogios públicos de Perón a los “muchachos” y las críticas a la burocracia sindical. Mientras se ampliaba el caudal de la “Tendencia Revolucionaria” -que se estructuraba alrededor de la Juventud Peronista (JP), la Unión de Estudiantes Secundarios, el Movimiento de Villeros Peronistas y otras agrupaciones-, la popularidad de Montoneros crecía notablemente.<sup>40</sup> En junio de

---

<sup>38</sup> La única incorporación significativa fue la del radical Arturo Mor Roig. Según el propio Lanusse, Balbín reclamaba que “el peronismo tuviera una representación similar en el gabinete, algo que podía lograrse en la práctica con un peronista en Economía: Antonio Cafiero o Alfredo Gómez Morales; éstos sin embargo no querían aceptar sin el apoyo público y expreso de Perón para evitar ser calificados de traidores, lo que colocaba al problema en un callejón sin salida”; Alejandro Lanusse, *op. cit.*, pág. 223.

<sup>39</sup> *Mayoría*, 14 de enero de 1973.

<sup>40</sup> Mónica Gordillo, “Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada, 1955-1973”, en Daniel James, *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana, pág. 378. Según algunas encuestas, a fines de 1971 el 45% de la población bonaerense justificaba la violencia guerrillera y un porcentaje aún mayor la aprobaba en Córdoba y Rosario.

ese año Perón incorporó en el Consejo Superior del Partido Justicialista a Rodolfo Galimberti, quien por ese entonces declaraba que “el poder político nace de la boca de los fusiles”.<sup>41</sup>

A mediados de 1972 se conformó el Frente Cívico de Liberación Nacional (FRECILINA) al que se incorporaron el Partido Intransigente, el Movimiento de Integración y Desarrollo, la democracia cristiana, el Partido Conservador Popular y otras agrupaciones menores del interior del país que habían participado de La Hora del Pueblo. La Unión Cívica Radical (UCR) también había sido partícipe, pero trató de conservar su independencia para diferenciarse en futuras elecciones, situación que debilitaba su posición política en tanto Perón sostenía la consigna “el pueblo contra los militares”.

En noviembre de ese año el eslogan “Perón vuelve” se hizo realidad. Su reunión con Balbín, líder histórico de la UCR, marcó la irreversibilidad de la transición democrática. Luego de una larga serie de escarceos, Lanusse permitió que el peronismo participara en las elecciones, aunque estableció condiciones para impedir la candidatura de Perón.<sup>42</sup> La tentativa de apertura política “maniatada” fue desbordada y derivó en una apertura democrática que excluía a la persona de Perón pero no al peronismo.

A sabiendas del recelo que ocasionaría en el sindicalismo tradicional -que había propuesto a Antonio Cafiero-, Perón optó por candidatear a Héctor Cámpora, un dentista enrolado en el peronismo desde 1945 que, entre otras cosas, había sido diputado justicialista, encarcelado luego de 1955 y que mantenía excelentes relaciones con el sindicalismo combativo y la Juventud Peronista. La maniobra jaqueaba lo que quedaba de la estrategia de Lanusse. Si el gobierno vetaba a ese

---

<sup>41</sup> *Panorama*, 15 de junio de 1972. En 1968 Perón le decía al semanario *Primera Plana*: “el mundo cambia y nosotros cambiamos con el mundo. Si la Iglesia dialoga con los marxistas, ¿por qué los justicialistas no hemos de luchar junto con ellos en pro de la liberación? [...] los grupos privilegiados no se resignan a dejar su lugar, y cuando no pueden hacer fraude electoral dan un golpe de Estado. ¿Qué otro recurso le queda al pueblo, vejado en sus derechos, sino responder a la violencia con la violencia? Cuando llegue la hora, la oligarquía tendrá que acordarse de mi frase: quien no tiene cabeza para prever debe tener buenas espaldas para aguantar. No han tolerado al justicialismo. Pues tendrán socialismo”; *Primera Plana*, 25 de junio de 1968. La interpretación que hace la juventud de las consignas del líder Perón introducía una duplicidad en la doctrina, porque de “las emisiones discursivas de Perón, serán productivas de un nuevo discurso sólo aquellas que afirman la disyuntiva dependencia/liberación, las que aprueban la lucha armada, las que elogian el socialismo o a líderes socialistas, las que afirman la necesidad de una reactualización doctrinaria y de un trasvasamiento generacional...”; Verón y Sigal, *op.cit.*, pág. 125.

<sup>42</sup> La vuelta de Perón en noviembre de 1972 selló el fracaso de la estrategia de Lanusse, que luego reconocería con tono autocrítico: “Un error ciertamente muy importante, durante todo ese período y comienzos de 1973, fue que, a pesar de haber definido que el peronismo podía ir a elecciones, fracasamos en precisar cuáles serían los límites reales de nuestra decisión en forma tal que, hasta último momento casi, el país no terminaba de saber si la fórmula del Frejuli –en cuyo apoyo se había volcado casi todo el aparato subversivo- podría llegar o no al 11 de marzo. Fue la peor variante posible, y aunque todo puede explicarse, debo admitir que nuestro error táctico fue grave (...) nosotros creamos las condiciones para que Perón pudiera desplegar su juego (“ningún partido es enemigo”; “el enemigo es la dictadura militar”); Alejandro Lanusse, *op. cit.*, págs. 301-302.

candidato, Perón podría promover a otro aún más vinculado a la izquierda; si proscibía al peronismo, podía hacer explosiva la crisis sociopolítica. De algún modo, Perón terminó imponiendo sus condiciones a los militares y los demás partidos políticos.

Una importante convergencia de sectores y agrupaciones políticas confluyó en el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), que reemplazó al anterior FRECILINA. Vicente Solano Lima, del partido Conservador Popular, acompañó a Cámpora en la fórmula que obtuvo en marzo de 1973 el 49,5% de los votos contra el 21,2% de la UCR.

El 25 de mayo no sólo retornaría la democracia, sino que el peronismo ocuparía el gobierno después de dieciocho años. La proscripción, la anulación de elecciones, la intervención de las organizaciones obreras y la persecución política se habían mostrado impotentes para desalojar al peronismo de la política argentina.<sup>43</sup>

Por ascendencia sobre los sectores populares, su presencia política y su tradicional búsqueda de la “armonía social”, el peronismo se había proyectado como la única alternativa para lograr la deseada desmovilización social. En la transición “lanussista” la alianza dominante terminó abriendo las puertas al regreso de Perón teniendo que conformarse con un indefinido compromiso de su parte a condenar la lucha armada.<sup>44</sup>

En su largo exilio europeo Perón había hablado extensamente sobre construir una “democracia integrada” -un concepto político que reemplazaba al de “comunidad organizada”- basado en el acuerdo entre los dos grandes partidos representados en el parlamento y en un pacto social entre empresarios y sindicatos. Pero el proyecto de pacificación social y “colaboración de clases” estaba condicionado por el lugar que Perón había dado a la JP para “apurar” los tiempos. El “táctico” aliento a la izquierda revolucionaria consolidó una vasta y heterogénea movilización que promovía orgánicamente las consignas revolucionarias que Perón había azuzado deliberadamente.

---

<sup>43</sup> Véase Elizabeth Jelin, “Los conflictos laborales en Argentina. 1973-1976”, *Estudios Sociales*, nro. 9, Buenos Aires, CEDES, 1979, pág. 1. En sus memorias Lanusse contextualizaba su estrategia con el reconocimiento de ese hecho: “El peronismo marginado en 1955 de la vida política argentina (...) recurrió sucesivamente, al voto en blanco (1957); al pacto electoral (1958); al voto por la extrema izquierda (Añatuya, 1960); a la utilización de las estructuras neoperonistas (1962) y nuevamente al voto en blanco (1963) y a la utilización de siglas neoperonistas (1965). La distorsión no podía ser más profunda. El peronismo determina el triunfo o la derrota de otros partidos, pero en sí mismo era proscrito, vedado o prohibido a posteriori a través de la anulación de las elecciones. En esas condiciones el peronismo se dividía y subdividía continuamente, pero siempre permanecía intacto porque se agrupaba bajo las órdenes del jefe exilado.” Alejandro Lanusse, *Mi testimonio*, Buenos Aires, Laserre, 1977, pág. 266.

<sup>44</sup> “Impedir que estas fuerzas, dentro y fuera del movimiento obrero organizado, se constituyeran en la expresión orgánica de vastos sectores de las clases populares y articularan un movimiento social en torno a la bandera de la ‘patria socialista’, marcó el punto de convergencia principal acerca del proyecto de poder entre los militares y Perón”; Liliana De Riz, *op. cit.*, pág. 32.

En la estrategia de Perón para contener y encauzar a la juventud había más que el uso táctico de su liderazgo y su carisma para la pacificación social, porque sabía que desmovilizar a esos sectores era más difícil que conseguir su movilización.

Ya cuestionada al interior de la alianza dominante por los sectores agropecuarios, la hegemonía de la gran burguesía fue quebrada por la “situación revolucionaria” a favor de la “alianza defensiva”. Esta vez, la alianza entre los sectores populares y las capas más débiles de la burguesía no estaría tutelada por la gran burguesía, replegada ante la descomposición política del régimen hegemónico autoritario.

El peronismo, que expresaba políticamente esa alianza, había llegado al gobierno, pero no podría ignorar sino brevemente el predominio económico que conservaban la gran burguesía y los terratenientes pampeanos, que -sin alternativas políticas- adoptaron una actitud inicial de colaboración y esperaron para contraatacar.

Inicialmente, el peronismo contaría además con el apoyo de la mayor parte de los partidos de oposición y una actitud de expectante optimismo en el conjunto de la opinión pública.

Pero pronto se desatarían los visibles conflictos al interior de la heterogénea base social del movimiento. Las líneas internas y la diversidad de orientaciones que se encolumnaban detrás Perón eran difíciles de conjugar una vez en el poder.<sup>45</sup> Diversas capas de la burguesía doméstica pretendían reposicionarse en el mercado interno y contar con el apoyo estatal para hacer frente a las empresas extranjeras. El sindicalismo tradicional tenía reservado un lugar orgánico en la coalición de gobierno, pero su fuerza política estaba debilitada por las divisiones internas, el creciente poder de los sindicatos más combativos y el desgaste que había implicado “el colaboracionismo”. La capacidad de convocatoria y el reforzamiento de la legitimidad sindical dependían en gran medida del apoyo de Perón. Desplazada en la orientación del movimiento por la juventud durante los últimos años, la “burocracia” pretendía ahora ocupar su lugar orgánico en la coalición de gobierno y asegurar la purga de los “elementos revolucionarios”. Los grupos juveniles sostenían una creciente movilización en las escuelas, universidades y barrios populares, y habían comenzado a tener mayor presencia en las fábricas. Los cuadros de la JP contaban con captar una cuota importante de poder

---

<sup>45</sup> “Si se puede afirmar que el triunfo del peronismo en 1973 resultó de un compromiso o de una alianza, es indudable que lo que posible dicho triunfo fue, antes que nada, un malentendido. Los propios actores del proceso eran conscientes, en 1973, de ese malentendido: si todas las fracciones del peronismo celebraron entonces el triunfo sobre los militares, cada una sabía que el éxito electoral era apenas el prólogo de una lucha política en torno a la orientación del nuevo gobierno.” Verón y Sigal, *op.cit.*, pág. 134.

dentro del movimiento y aportar funcionarios a los equipos de gobierno.<sup>46</sup> De esto último estaban también pendientes los peronistas “históricos” que habían ocupado puestos en los gobiernos anteriores. Finalmente, una variedad de intelectuales con dispares orígenes políticos que se habían incorporado al peronismo preparaban proyectos y esperaban la oportunidad de llevar sus conocimientos a la gestión pública para contribuir a la “nueva realidad” que se quería crear.

Por fuera de la declarada fidelidad a Perón, la multiforme agrupación política convocada para lograr su “retorno” apenas disimulaba sus expectativas añosas, diversas e irreconciliables.

### ***Crisis y transformación en el Centro y en la Periferia***

En los últimos años de la década del sesenta se inició una etapa de transformaciones fundamentales en el sistema económico mundial, signada por el agotamiento del patrón tecnológico que había regido en la posguerra y por la configuración de uno nuevo.

En las dos décadas anteriores, que llegarían a conocerse como la *Edad de Oro*, las principales potencias capitalistas transitaron un sendero de crecimiento económico acelerado y sostenido. El acervo tecnológico que en esa etapa de auge configuró la extensión de la lógica del capital industrial a todos los sectores productivos se había acumulado desde mediados de la década de 1930, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial.

En el agro, la mecanización produjo un formidable incremento de la productividad, promoviendo el desplazamiento de mano de obra hacia actividades industriales; por su parte, el espectacular crecimiento de los servicios respondía al crecimiento industrial -que demandaba un aumento correlativo de las tareas administrativas- y a la diferenciación del capital -que requería una fuerte expansión de las actividades de diseño y publicidad-.<sup>47</sup>

Las transformaciones originales, concentradas principalmente en las industrias químicas y metalmeccánicas, fueron seguidas por innovaciones incrementales que ampliaron y difundieron las nuevas técnicas. Las nuevas tecnologías de productos y procesos productivos instalaron el predominio de las industrias de bienes de consumo durables (automotriz, artefactos del hogar) y de las que proveen sus bienes intermedios (petroquímica, siderúrgica, fibras sintéticas). A ellas se agregaron nuevas tecnologías de organización y administración de la producción con la

---

<sup>46</sup> El líder montonero Galimberti propuso la formación de “milicias populares” para garantizar la entrega del gobierno, pero Perón lo relevó de su cargo y envió un mensaje a los trabajadores llamándolos a la “prudencia y serenidad”. Un primer signo inequívoco del lugar que ocuparía la Juventud una vez conseguido el poder.

<sup>47</sup> Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Centro Editor de América Latina, 1983.

“organización científica del trabajo” preconizada por Taylor, la extensión del *fordismo* y los desarrollos subsecuentes en la planificación de sistemas de decisiones y utilización de recursos humanos.

Asociados a la nueva dinámica del progreso técnico, incrementos salariales periódicos alimentaban la demanda de los trabajadores y cerraban un círculo virtuoso de crecimiento centrado en los mercados nacionales. En el proceso de incrementos sucesivos de inversiones, productividad e ingresos cumplía un rol central el sector productor de bienes de capital, que incorporaba, multiplicaba y difundía el progreso técnico. En los países centrales el crecimiento de ese sector era más acelerado que el crecimiento global de la producción, cuya dinámica regulaba.

Las empresas transnacionales, cuya importancia en la producción y en el comercio internacional creció aceleradamente en la posguerra, fueron un protagonista destacado en el desarrollo de ese nuevo patrón tecnológico -y en su posterior transformación.

La transnacionalización permitió un salto de escala en las posibilidades de asegurar la oferta y el costo decreciente de las materias primas y la energía a través de la apropiación de sus fuentes de producción, sus primeras fases de elaboración y sus circuitos de comercialización. Además de buscar una inserción directa en nuevos mercados, la inversión extranjera se orientó a la periferia para incorporar fuerza de trabajo a bajos costos.

Sin embargo, hacia fines de la década del sesenta, se presentaron tendencias a la desaceleración del crecimiento económico configurado por ese patrón tecnológico. La abundancia relativa de mano de obra se había convertido paulatinamente en escasez como consecuencia del propio dinamismo de la expansión productiva. La tendencia mundial a la baja del desempleo y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y su capacidad negociadora incrementaban el costo de la fuerza de trabajo. Los salarios aumentaban incluso más rápidamente que el incremento de la productividad, tendencia que se hizo evidente en Europa con la “explosión salarial” de 1968 y 1969.<sup>48</sup>

Al crecimiento de los costos salariales se agregaba una tendencia creciente de las cargas fiscales, asociada a la expansión del sector público. En correspondencia con los cambios en la forma de la relación salarial ocurridos en la posguerra, se habían extendido ampliamente las prestaciones estatales en educación, salud y seguridad social. En los países desarrollados, el vigoroso crecimiento

---

<sup>48</sup> Van der Wee, Herman, *Prosperidad Crisis – Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, Crítica, págs. 87-88.

de los salarios reales fue acompañado por el desarrollo del Estado de Bienestar, que llegó a proveer una cobertura prácticamente universal en las prestaciones básicas a los ciudadanos.

Pronto se sumaría al incremento de los costos salariales y las cargas fiscales una tendencia ascendente en los precios de insumos productivos básicos, configurando un proceso de fuerte erosión en las tasas de rentabilidad. El proceso tuvo su manifestación saliente en una aceleración de la inflación, cuya dinámica pasaba de responder al empuje de una demanda vigorosa al de las tensiones ocasionadas por costos crecientes, acentuado por la expansión monetaria que apuntaban a sostener el ritmo de crecimiento.

Las políticas monetarias expansivas permitieron un sustancial incremento en los flujos internacionales de capital y la especulación financiera, derivados de la caída en la tasa de rentabilidad. A fines de los sesenta había comenzado a darse un salto de magnitud en los fondos líquidos colocados en el mercado de eurodólares, que fue acelerado por la respuesta competitiva de las multinacionales europeas frente a una nueva oleada expansiva de las norteamericanas. Los caudalosos capitales que aquéllas destinaron a la valorización financiera y a la expansión internacional contribuían, junto a las operatorias de los bancos norteamericanos, a expandir aceleradamente la oferta monetaria mundial. El patrón dólar-oro que regía el orden monetario mundial comprometía al Tesoro de los Estados Unidos a respaldarla, pero el proceso estaba de expansión de la oferta monetaria a través del crédito privado fuera de su control.

En 1971 el gobierno norteamericano abandonó la tasa de cambio establecida del dólar con el oro, y en 1973 se abandonó a nivel mundial el sistema de tipos de cambio fijos con el dólar para dar lugar a tipos de cambio flexibles.<sup>49</sup> La política monetaria expansiva de Estados Unidos, que había empujado esas modificaciones, respondía a la prioridad de reactivar su economía nacional; con la misma meta se realizaron luego sucesivas devaluaciones, que además de introducir una fuerte tendencia a la depreciación del dólar frente al marco alemán y al yen –que alteraban las tendencias de las principales corrientes mundiales de comercio-, introdujeron a nivel internacional una gran volatilidad e incertidumbre y agregaron un nuevo impulso a la especulación y al desplazamiento de enormes capitales con alto grado de liquidez.

Las características del régimen monetario internacional –y en particular la forma en la que el país central operó el patrón monetario mundial-, junto con las orientaciones geopolíticas de las potencias

---

<sup>49</sup> Barry Eichengreen, *Globalizing Capital – A History of the Internacional Monetary System*, New Jersey, Princeton University Press, 1996.

dominantes, tendrían nuevamente en esta etapa histórica una incidencia fundamental en la restricción externa enfrentada por los países periféricos y en la amplitud de los espacios y oportunidades para el crecimiento.<sup>50</sup>

Los precios de los combustibles habían quebrado la tendencia descendente registrada por décadas; sólo en 1971 crecieron un 23%, frente al 6% de los manufacturados y al 2% de los alimentos y materias primas. A fines de 1973, ante la inflación mundial y la depreciación del dólar, la OPEP cuadruplicó el precio del petróleo en un lapso de tres meses. Iniciado en pleno desarrollo de la guerra árabe-israelí, la maniobra implicaba un nuevo golpe explícito a la primacía norteamericana cuyo deterioro manifiesto había comenzado con los reveses militares en Vietnam. Mientras tanto, la “hegemonía implícita” de Estados Unidos, construida financieramente e institucionalmente con la creación del GATT, el FMI y la OCDE en los años cuarenta y cincuenta, estaba siendo sacudida por la configuración mundial de una “tríada” compartida con Europa y Japón, que recorrieron trayectorias de crecimiento más vigorosas en la posguerra y aparecían ahora como polos centrales del sistema económico mundial.<sup>51</sup> En la posguerra se consolidó la configuración de un patrón de intercambio horizontal (productos industriales por productos industriales) predominante en el comercio internacional, que reemplazó al de intercambio vertical (el típico materias primas por productos industrializados). Esta transformación concentraba el intercambio comercial mundial en la tríada Estados Unidos- Europa- Japón y limitaba fuertemente la expansión y el perfil del comercio de los países subdesarrollados.<sup>52</sup>

El drástico aumento en el precio del petróleo dispuesto por el cartel de productores consolidó la tendencia creciente en los costos de las materias primas registrada desde fines de los sesenta, poniendo fin a la disponibilidad de *commodities* a bajo costo que había facilitado altos niveles en las tasas de rentabilidad.

Además de agudizar las presiones inflacionarias en la producción manufacturera mundial, desatando fuertes pujas distributivas en los ámbitos nacionales, se generó un formidable incremento en las rentas de los países petroleros. Los petrodólares también llegaron a los bancos de los países

---

<sup>50</sup> Véase Carlos Medeiros y Franklin Serrano, “Padrões Monetários Internacionais e Crescimento”, en J.L. Fiori (ed.), *Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Vozes, 1999.

<sup>51</sup> Véase Michel Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI, 1979, y Giovanni Arrighi, *El largo siglo XX*, Madrid, Akal, 1999.

<sup>52</sup> Véase Jaques Mazier, Maurice Basle y Jean-François Vidal, *Quand les crises durent*, París, Economica, 1984. Véase también Celso Furtado, “Crisis y transformación de la economía mundial: desafíos y opciones”, en Miguel Wionczek (org.), *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

centrales y alimentaron las transformaciones y los vaivenes en los mercados internacionales de capital.

La caída en las tasas de rentabilidad y las turbulencias políticas y financieras coincidieron con una desaceleración de las tasas de crecimiento en los países centrales. En los primeros años de la década del setenta, la tentativa de revertir la tendencia recesiva por medio de la ampliación del gasto público y la expansión monetaria conllevó un fuerte proceso inflacionario que se hizo descontrolado cuando el *shock* petrolero desató violentos aumentos de precios. En los países desarrollados la coincidencia del estancamiento con la inflación aparecía como fenómeno novedoso, al que pronto se conoció como *estanflación*. Las implicancias de la novedad eran inquietantes para el keynesianismo de manual que había guiado la política económica de los países centrales y sería burdamente atropellado por el pujante monetarismo.

La demanda presentaba signos de saturación en los sectores más dinámicos, como el de bienes durables, donde la organización de la producción en gran escala encontraba dificultades para adaptarse a mercados cada vez más segmentados y sensibles a las innovaciones tecnológicas. Pero la desaceleración del crecimiento no provenía principalmente de insuficiencias en la demanda efectiva sino de las restricciones a la oferta, por lo cual las políticas keynesianas tradicionales eran estériles y profundizaban los desequilibrios macroeconómicos.

La recesión en los países centrales, que marcó la irrupción de la crisis mundial, estuvo acompañada por una fuerte retracción de los flujos de comercio internacional. El encarecimiento de las materias primas y en particular del petróleo forzaron a los países centrales a priorizar, además de la reactivación de sus economías, el equilibrio de sus balances de pagos. Mientras que Estados Unidos, aprovechando su hegemonía en el sistema financiero mundial, practicó una política cambiaria y monetaria decididamente expansiva, que le permitió superar los problemas para el abastecimiento energético (los costos internos del petróleo eran significativamente menores a los internacionales), Alemania y Japón lograron compensar la tendencia deficitaria originada por el salto en el precio del crudo obteniendo un enorme superávit con el resto del mundo en las transacciones de bienes de capital.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Con sus tipos de cambio apreciados, ambos iniciaron un movimiento de restructuración industrial hacia una especialización en la producción y exportación de manufacturas con mayor valor unitario. La reducción del crecimiento económico en estos dos países de forma de mantener el excedente en la balanza comercial y financiar flujos de capital hacia áreas periféricas acentuó la rivalidad comercial y financiera a una dimensión inédita desde la posguerra. Véase Maria da Conceição Tavares, “Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora”, en M.C. Tavares y J.L. Fiori, *Desajuste Global e Modernização Conservadora*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

En 1972, como anticipando el cambio en el paradigma tecnológico e industrial del sistema capitalista mundial -cuya inminencia anunciaron las crisis energéticas y financieras mundiales-, un grupo de empresarios, funcionarios y académicos norteamericanos logró nuclear en la Comisión Trilateral a un grupo de alrededor de 400 empresas líderes de los Estados Unidos, Europa y Japón, que buscaría guiar la configuración de un *nuevo orden mundial* promoviendo una estrategia de acción coordinada entre los países desarrollados sobre los asuntos económicos y políticos internacionales. En las proyecciones realizadas por la Comisión Trilateral sobre la economía mundial en los siguientes veinte años, se postulaba un renovado sistema de división internacional del trabajo según el cual los países se dividían en productores de materias primas, de manufacturas de escaso valor agregado y de manufacturas altamente sofisticadas.<sup>54</sup>

La agudización de las restricciones a la acumulación de capital -impuesta por los crecientes costos de las materias primas y la mano de obra- no podía ser aliviada por nuevas innovaciones enmarcadas en el patrón tecnológico de la posguerra, que había dejado atrás su etapa más fértil. En respuesta a la crisis comenzó a gestarse un nuevo patrón tecnológico que tuvo como núcleo los avances en las áreas de microelectrónica, telecomunicaciones, informática y biotecnología, que conformaron la llamada *tercera revolución industrial*. Paralelamente tendieron a desarticularse los esquemas rígidos establecidos por la vieja línea de montaje, introduciendo procesos de producción flexibles en adaptación a una demanda fragmentada y cambiante.<sup>55</sup>

La retroalimentación sinérgica de los avances técnicos y la redefinición de los procesos productivos surgieron como respuesta a las restricciones manifestadas a la acumulación de capital; con el tiempo permitirían, a los países centrales, retomar un sendero de crecimiento y, a las empresas multinacionales, incrementar sus tasas de rentabilidad. Las innovaciones lograrían aliviar la restricción proveniente de la fuerza de trabajo -y en particular de la fuerza de trabajo calificada- a través de la reducción de los requerimientos de fuerza de trabajo por unidad de producto e indirectamente por la reducción de la masa salarial inducida por el incremento del desempleo. Las nuevas tecnologías también permitieron incrementar la disponibilidad relativa de materias primas y reducir su costo. Ese proceso de reconfiguración de los sistemas de acumulación de capital a escala mundial que sería catalizado por la globalización financiera implicó incluso en los países desarrollados la disolución o reconversión integral de algunas porciones del tejido productivo, el

---

<sup>54</sup> Véase Mario Rapoport *et al*, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 2003, págs. 614-615.

<sup>55</sup> Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, New Cork, Basic Books, 1984.

abandono del compromiso keynesiano de pleno empleo y el desmantelamiento parcial del Estado benefactor.

El desarrollo aplicado de la actividad científica a las tecnologías de productos y procesos, que se convertía en la fuerza dinámica de las configuraciones del sistema económico mundial, tendió a reducir la ciencia a la tecnología. Los avances tecnológicos estuvieron motorizados por las necesidades de las grandes empresas, cuya expansión pasaba a su vez a depender crecientemente de ellos. Pero en el proceso histórico a través del cual las transformaciones dinámicas se manifestaron en los ámbitos nacionales tuvieron un rol fundamental el Estado y las políticas públicas. Aunque con instrumentos y formas de administración muy diferentes, en todos los países desarrollados el Estado destinó ingentes recursos económicos e institucionales para absorber los costos y riesgos de las actividades de investigación y desarrollo como única forma de consolidación de las empresas nacionales en la transición al nuevo patrón tecnológico.

La crisis tuvo consecuencias más graves en algunos países periféricos, que sufrieron desequilibrios más fuertes en el sector externo y tuvieron grandes dificultades para volver a alcanzar tasas de crecimiento aceptables. La consolidación del nuevo paradigma hizo más estrecha y directa la vinculación entre las ventajas comparativas y la actividad científica y tecnológica, determinando una fuerte polarización de las tendencias dinámicas a nivel mundial. El nuevo patrón tecnológico incrementó las asimetrías entre las empresas y regiones en los que se ubicaron los centros de dirección y desarrollo de las actividades tecnológicas y aquellas que asumieron una actitud pasiva frente al cambio.

La brecha tecnológica y sus consecuencias se profundizaron y estrecharon las posibilidades de los países semiindustrializados para tomar una posición de liderazgo en la adopción y el desarrollo del nuevo patrón tecnológico. En los países semiindustrializados había, además del rezago tecnológico inicial, serios problemas de articulación entre las actividades de ciencia y tecnología y el sector productivo. La producción nacional estaba sesgada hacia ramas de tecnología madura y bienes de consumo, generando escasos flujos y escasa demanda de innovaciones tecnológicas; mientras que en las ramas más dinámicas predominaban las empresas transnacionales, que localizaron sus tareas de investigación y desarrollo en los países centrales.

La estructura económica, social y política de cada país periférico, y su actitud frente al cambio, pudieron co-determinar la forma, el ritmo y la intensidad de la incorporación de nuevas tecnologías. En los setenta muchos países en desarrollo superaron las tasas de crecimiento de los países centrales.

El crecimiento más acelerado se registró generalmente en aquellos en los que se avanzó el proceso de industrialización y se aceleró la exportación de manufacturas. Algunos de los casos más impresionantes fueron Corea en Sudeste Asiático y Brasil en América Latina; esos Estados desarrollistas, “convidados” con el acceso a un abundante financiamiento externo, pudieron promover un despliegue de la industrialización hacia la producción de bienes de capital e insumos en condiciones de crecimiento vigoroso.<sup>56</sup>

## Capítulo 2

### Los fundamentos y antecedentes del programa económico del peronismo

#### *Una difusa concepción económica*

Desde sus orígenes, el peronismo pretendió conformar una concepción propia e integral que se ajustaba a su “doctrina” social y política y a sus supuestas bases filosóficas. Esa pretensión era realmente fuerte y puede rastrearse en los discursos y publicaciones oficiales durante su primera experiencia en el poder entre 1944-1955. El propio Perón aludía una y otra vez a los “sólidos fundamentos de la doctrina justicialista” que tenía “una solución argentina para cada problema de la humanidad”; según decía, “El justicialismo conforma toda una doctrina y una teoría en lo económico, en lo social y en lo político”.<sup>57</sup>

El peronismo se diferenciaba tanto del capitalismo como del comunismo, presentándose como alternativa superadora. La “tercera posición” se propugnaba como el rechazo de la economía libre pero también del dirigismo, en adhesión a un sistema económico donde el capital se encontraba al servicio de la sociedad. Así lo describía Perón en 1950: “puestas pues las cosas en su lugar, capital y propiedad individual en función social, nuestra economía dejó de ser individualista sin pasar a ser

---

<sup>56</sup> Rasgos comunes de ambos casos son los privilegios que obtuvieron por ocupar un posición geopolítica estratégica y la presencia de regímenes autoritarios que aplacaron las reivindicaciones salariales; Véase Medeiros y Serrano, *op.cit.*, y Luiz A. Estrella Faria, “Fordismo periférico, fordismo tropical y posfordismo: el camino brasileño de acumulación y crisis”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, nro. 10, primer semestre de 1996.

<sup>57</sup> Juan Perón, prólogo a Pedro Bonani, la *Teoría económica del ahorro*, Buenos Aires, Mundo Peronista, 1953.

colectivista, poniéndose, de este modo, en el justo medio que nos permite calificarla y denominarla con el nombre de economía justicialista”.<sup>58</sup>

Una representación de esa idea puede encontrarse en *Mundo Peronista*, una revista de difusión de la “doctrina justicialista” donde, entre otras, se ofrecían estas definiciones:

“Fascismo: Usted tiene dos vacas; el Gobierno se las deja; usted las ordeña y él le saca la leche. Nazismo: Usted tiene dos vacas; el Gobierno lo mata a usted y le saca las dos vacas... Democracia capitalista: Usted tiene dos vacas. Vende una vaca, compra un toro, y con el tiempo se hace estanciero, dueño y señor de haciendas y vidas humanas... Comunismo: Usted tiene dos vacas. El gobierno se las quita, las ordeña y le da a usted un poco de leche. Justicialismo: Usted tiene tres vacas. Usted mata una vaca y le vende la mitad a sus paisanos; el Gobierno le defiende el negocio de una cuarta parte, que usted vende en el exterior, y usted le entrega al Gobierno el otro cuarto para ser distribuido entre los que no tenían ni una gallina. De paso, se salva de que estos necesitados hagan una ‘carnicería’ cuereándolo a usted y a sus tres vacas. Las otras vacas las guarda para que le sigan dando leche y terneros. ¡Ah!... Y si usted se aviva trabajando, ¡industrializa los restos de la vaca muerta y la leche de las vivas!...”.<sup>59</sup>

Además del talante ramplón del discurso “justicialista”, que buscaba marcar la diferenciación con otros sistemas para forjar su propia identidad, otros elementos del artículo resultan interesantes. La misteriosa vaca de más que tienen los paisanos del justicialismo pareciera remitir a la abundancia inicial que gozaba la economía peronista y que posibilitaba la política de redistribución del ingreso. Pero el elemento más significativo de esta pequeña fábula justicialista es su moraleja: la redistribución evitaba el conflicto social y la lucha de clases, que de otra forma terminarían en una revolución violenta.

Perón sustentaba el alejamiento de la economía de libre mercado en la exaltación de la economía social y el valor del trabajo: “realizar la economía social importa quebrar el imperio egoísta del capitalismo y suprimir la explotación del hombre por el capital individual, levantando en su lugar la dignidad justicialista del trabajo y del trabajador”<sup>60</sup>.

En el proyecto peronista -que cristalizaría en la idea de conformar una “comunidad organizada” nunca muy bien definida- la economía se encontraba subordinada a una lógica política que pretendía evitar la lucha de clases, promoviendo la justicia social mediante la intervención del Estado. La búsqueda de armonía social condicionaba y daba fundamento a las definiciones económicas, que imponían condiciones al capital nacional y extranjero y apuntaban a controlar la conflictividad de los trabajadores.

---

<sup>58</sup> Juan Perón, discurso del 1 de mayo de 1950.

<sup>59</sup> “¡No será original... pero es cierto! (adaptación)”, *Mundo Peronista*, 1 de agosto de 1951.

<sup>60</sup> Juan Perón, discurso del 1º de mayo de 1952.

Un aspecto sustancial de la concepción justicialista se refería a la “Independencia Económica”, declarada con pompa el 9 de julio de 1947 en Tucumán e incorporada al texto de la Constitución de 1949. Esa reivindicación, vinculada a la habilitación de la intervención estatal y a la “tercera posición”, manifestaba frontalmente el rechazo al capital extranjero. En sus primeros años de gobierno Perón decía: “A nosotros no nos hacen falta capitales (...) capital tenemos nosotros. Antes que dar preferencia la capital que viene aquí a alzarse con el santo y la limosna, prefiero dársela a los capitales argentinos que producen acá, que reeditúan y se quedan en el país”.<sup>61</sup>

Pese a estas definiciones genéricas, cuando se analizan las fluctuantes medidas instrumentadas resulta difícil encontrar una unidad conceptual subyacente en las medidas económicas que el peronismo llevó adelante en sus primeros gobiernos. Las líneas generales de la evolución de la economía y la política económica en esos años son bastante conocidas; se ha señalado que la política económica peronista promovió la redistribución de ingresos desde el sector rural al urbano industrial, la expansión del empleo y el aumento de la participación del sector público en la economía. Para ello se utilizaron una serie de mecanismos e instrumentos específicos: los aumentos salariales, los subsidios al consumo, el control de precios, la nacionalización de los depósitos bancarios, el crédito selectivo, la manipulación de los tipos de cambio, etc. El auge del “modelo clásico” del peronismo fue breve, pues pronto se presentaron problemas en el sector externo y la inflación desatada marcó la inestabilidad del proceso. Era la primera crisis cuya dinámica respondía a los ciclos que más tarde se denominarían de *stop and go* y se hizo sentir con particular crudeza.

A partir de 1949 y ostensiblemente después de 1952, el gobierno intentó revertir las dificultades con un “cambio de rumbo” que mejoraba los precios del sector agrario, restringía el consumo de los asalariados y practicaba cierta contención en el gasto público. Paralelamente, se incentivó la entrada de capitales extranjeros con el fin de profundizar la industrialización sustitutiva en actividades más complejas, como la producción de maquinarias y energía. El cambio en la política económica fue notorio, pues la nueva orientación contrastaba con las políticas iniciales y resultaba difícil de conjugar con la “independencia económica”. El rechazo al capital extranjero, cristalizado en la política de nacionalización de los servicios públicos, fue dejado de lado. Ahora no era “malo” si se

---

<sup>61</sup> Juan Perón, discurso del 16 de junio de 1948.

incorporaba al aparato productivo nacional: “Ellos sacan su ganancia y nosotros la nuestra, es lo justo”, decía Perón en uno de sus últimos discursos antes del golpe militar de 1955.<sup>62</sup>

Aun cuando es evidente que el pragmatismo predominó en esos años, algunos intelectuales y miembros del entorno gobernante buscaron un sustento teórico para las políticas practicadas en distintos momentos. La política económica inicial se enmarcó en un ambiente de debate intelectual de gran alcance en torno a la intervención del Estado en la economía como mecanismo para atenuar las crisis recurrentes del sistema. Esas discusiones eran tributarias de la difusión a nivel mundial de los planteos de John Maynard Keynes luego de la crisis económica de 1929, el impacto de los programas intervencionistas de Roosevelt en Estados Unidos y Beveridge en Gran Bretaña, y las oscuras proyecciones del fascismo italiano y el régimen nazi alemán. También en la Argentina las convulsiones económicas internacionales tendrían efectos complejos y desencadenarían profundas transformaciones en la articulación de la sociedad civil con el Estado.

El “sistema social peronista” tomaba la idea de que el capitalismo, dejado a su suerte, multiplicaba la riqueza, pero generaba una distribución injusta entre empresarios y trabajadores que provocaba choques de intereses y conflictos de potencial gravedad para toda la sociedad. En consecuencia, el Estado debía intervenir o mediar para promover el crecimiento económico en armonía.

El incremento del poder adquisitivo de los asalariados se entendía entonces como condición imprescindible para el desarrollo y, como señalamos, la transferencia de ingresos a favor de ese sector fue en el comienzo una de las líneas fundamentales de la política económica peronista. Desde el punto de vista teórico, la idea fuerza consistía en alimentar el poder de compra de la población para evitar el peligro de lo que se definía como una “crisis de subconsumo”. La orientación de la política económica del peronismo en sus años iniciales encontró un sustento oportuno en las teorías del subconsumo, que intentaban explicar las crisis económicas argumentando que la proporción siempre decreciente de los salarios en el producto nacional produce cíclicamente una insuficiencia del consumo de los asalariados para absorber la oferta. Así, la recesión y el estancamiento son inevitables, en tanto la producción de bienes no está regulada conscientemente y es en principio ilimitada, mientras que el poder de compra está dado por los salarios que -de acuerdo a la ley de bronce- tienden a ubicarse en niveles de subsistencia.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Juan Perón, citado por Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, 1998, pág. 230.

<sup>63</sup> Para esta teoría, desarrollada y difundida por Johann Rodbertus a mediados del siglo XIX, la causa de la crisis era el exceso de ahorro que podía provocar grandes discrepancias entre el consumo y la producción bajo el supuesto implícito

Estas ideas prendieron en la mente de intelectuales y estadistas argentinos en algún momento de los años cuarenta y al comienzo de su gobierno el discurso de Perón estaba imbuido de “subconsumismo”. La sencillez de esas formulaciones brindaba a Perón un argumento político destacado y al mismo tiempo le permitía desarrollar un pensamiento crítico sobre el curso de la economía capitalista y por lo tanto diferenciarse de ese sistema.<sup>64</sup>

Hacia fines de los años cuarenta, el esquema de transferencia de ingresos del sector agropecuario al urbano que el peronismo había puesto en práctica perdió sus bases de sustento. El deterioro de los términos de intercambio, al que se agregaron malas cosechas por factores climáticos, eliminó rápidamente los saldos positivos obtenidos en la balanza comercial durante los primeros y fugaces años. Ante estas circunstancias el gobierno pareció tomar conciencia de la necesidad de replantear las vías de desarrollo, aunque la urgencia de los problemas más inmediatos supuso la postergación de la planificación a largo plazo. El Plan de Estabilización de 1952 y la “vuelta al campo” habrían de contrastar claramente con la política inicial de expansión monetaria y fiscal y de transferencias a los sectores urbanos. El Plan fue estructurado con el objetivo de resolver los dos problemas económicos identificados: el estrangulamiento externo, que se producía por la falta de divisas, y el incremento sostenido de los precios, resultante del aumento de los costos salariales y la política expansiva. Pero el aumento sostenido del consumo hacía también problemático al lento ritmo de incremento en la productividad.

En esas circunstancias, la consigna económica del momento era aumento de la producción, austeridad en el consumo y fomento del ahorro. La idea global de una “tercera posición” en lo económico subsistía con leves variaciones:

“El sistema económico comunista comprime el consumo del pueblo para capitalizar al Estado. El sistema económico capitalista contiene los salarios hasta los límites del hambre y la miseria para capitalizar al reducido grupo de grandes consorcios financieros. El sistema económico justicialista quiere salarios justos, quiere que el pueblo consuma todo lo que necesite para vivir bien, pero quiere también que ahorre un poco para que cada familia argentina se capitalice”.<sup>65</sup>

---

de que los ingresos que no se consumen tampoco se invierten, presunción diametralmente opuesta a la que sustentaba la ley de Say. La obra de Keynes respaldó las prescripciones de la teoría con algunos matices ya que no identificaba el origen del problema en la formación de ahorro sino en su falta de inversión, desarrollando una explicación comprensiva del papel de la “demandad efectiva” -resultante de la propensión a consumir y de la inversión autónoma- en el ciclo económico.

<sup>64</sup> José Villarruel, “El estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobierno peronista, 1945-1955”, en Mario Rapoport (comp.), *Economía e Historia*, Buenos Aires, Tesis, pág. 387.

<sup>65</sup> Juan Perón, citado en Ramón Cereijo, *Sentido y alcance del Plan Económico para 1952*, Buenos Aires, Consejo Económico Nacional, 1952, pág. 25.

Superadas las instancias más agudas de la crisis comenzaron a perfilarse lineamientos de más largo plazo en la nueva política económica. El objetivo era recuperar el crecimiento y el equilibrio externo con una estrategia renovada. En esa dirección aparecía la necesidad de conseguir una fuente de recursos suficientes que permitiese continuar con el incentivo del desarrollo industrial, que se buscaba orientar a las industrias de base para disminuir la presión de las importaciones sobre las divisas. Frente a la imposibilidad de estructurar esa política a través de los recursos del agro y del crédito estatal -cuyos efectos inflacionarios habían dejado marca-, el incentivo del ahorro se presentó como una alternativa singularmente atractiva y la otrora difundida consigna “combatiendo al capital” dejó de ser usada en los círculos oficiales. Así lo expresaba Perón en 1952:

“Nos somos de manera alguna enemigos del capital y se verá en el futuro hemos sido sus verdaderos defensores. Es menester discriminar claramente entre lo que es el capitalismo internacional de los grandes consorcios de explotación foránea, y lo que es el capital patrimonial de la industria y el comercio. Nosotros hemos defendido a estos últimos y atacado sin cuartel y sin tregua a los primeros. El capitalismo internacional es frío e inhumano... es instrumento de explotación y el capital patrimonial lo es de bienestar”.<sup>66</sup>

La idea se reafirmaba con el declarado propósito de retirar la participación del Estado en el sector industrial, que pretendía eliminar la imagen “estatista” que el peronismo se había ganado con la política de nacionalizaciones durante su primer gobierno. En 1953 Perón declaraba ante los industriales:

“El Estado ha de estar para ayudar a las empresas privadas... la industria es una empresa privada, el Estado no tiene ningún interés y tan pronto las empresas estatales actuales tomadas en estado de antieconomía puedan ser devueltas a la actividad privada, el Estado tendrá un gran placer en desprenderse de todas esas empresas... Nosotros somos gobierno, no industriales... Nosotros no queremos industrias porque nos dan mucha pérdida y quizá a ustedes les puedan dar ganancia. En esto vamos a estar muy de acuerdo”.<sup>67</sup>

Esta sustancial modificación de la política económica encontró algún sustento en las teorías monetarias de la supercapitalización, cuyos modelos del ciclo económico ofrecían un marco de análisis más apropiado para explicar la crisis argentina de 1949-1952 que la teorías del subconsumo, otrorapreciadas por los ideólogos peronistas. La introducción de estas teorías como hipótesis para la interpretación de la crisis fue realizada por Pedro Bonnani en 1953 y se trataba de una velada crítica a la dispendiosa política económica inicial y a sus fundamentos. De acuerdo a estas teorías – desarrolladas algún tiempo atrás por Knut Wicksell, Eric Lindahl y otros-, el agotamiento de las fases expansivas provenía de la excesiva inversión en bienes de capital, alentada por una política monetaria y crediticia demasiado laxa. La formación de capital por encima de las posibilidades

---

<sup>66</sup> Juan Perón, discurso del 1 de mayo de 1952.

<sup>67</sup> Juan Perón, discurso del 19 de mayo de 1953.

reales de financiación, dadas por el nivel de ahorro, derivaba necesariamente en situaciones críticas expresadas en la escasez de bienes de consumo. En la medida en que las nuevas inversiones no eran acompañadas por la formación de ahorro, el proceso de capitalización de la economía no estaba respaldado y tarde o temprano la tendencia positiva tenía que revertirse: el dinero barato aportado por el sistema financiero se transformaba en dinero inflacionario, los salarios no podían seguir el pulso de los precios y, finalmente, el aumento de la tasa de interés y la restricción del crédito aparecían como únicas salidas a la espiral inflacionaria. En ese proceso la inflación tenía una significación especial, pues aparecía como el síntoma característico del agotamiento de la fase de expansión a la vez que constituía el mecanismo de ajuste por el cual las cargas del proceso de capitalización recaían sobre los consumidores.

Aunque la crisis de 1949-1952 estuvo regulada por la dinámica del sector externo, y la sobreinversión en bienes de capital no parecía ser un rasgo de la evolución económica durante el primer gobierno peronista, las tesis sobre la escasez de bienes de consumo y los efectos contraproducentes de la excesiva expansión monetaria sí parecían tener asidero para explicar esa crisis. Esas tesis resultaron propicias para la nueva conducción económica peronista encabezada por Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido y Pedro Bonnani, quienes al frente del Ministerio de Asuntos Económicos, de Finanzas y de Hacienda –respectivamente- llevaron adelante la política de ajuste en los años cincuenta.

El gobierno peronista había enfrentado los obstáculos encontrados con decidido pragmatismo, como el propio Perón advertía en su segunda presidencia:

“Nosotros no somos ni intervencionistas ni antintervencionistas; *somos realistas*; El que se dice ‘intervencionista’ no sabe lo que dice; hay que ubicarse de acuerdo a lo que exigen las circunstancias. Las circunstancias imponen la solución. No hay sistemas ni métodos, ni reglas de economía en los tiempos actuales. *Hay soluciones concretas frente a un problema también concreto*. Resuelto ese problema se va a presentar otro quizá, también diametralmente opuesto al anterior. A este le daremos una solución contraria al anterior, pero no por sistema, sino por inteligente apreciación y reflexión del caso concreto”.<sup>68</sup>

Aunque no existía una unidad teórica ni una concepción integral subyacente en las definiciones de la política económica, hacia el final de los primeros gobiernos peronistas la propia versatilidad se planteaba como eje de la diferenciación con el capitalismo y el sistema comunista, que definía la

---

<sup>68</sup> Juan Perón, citado en Antonio Cafiero, *De la economía social justicialista al régimen liberal-capitalista*, Buenos Aires, Eudeba, 1974, pág. 305, subrayado nuestro.

identidad del justicialismo.<sup>69</sup> Así se expresaba en la revista *Hechos e Ideas*, que proclamaba los méritos de avanzar “sobre la marcha”:

“El justicialismo se aparta del sistema comunista o marxista, y del sistema capitalista, antiguo liberalismo, o neoliberalismo, fundándose no en un punto de apoyo teórico o abstracto sacado de las dos posiciones antes mencionadas, sino que, tomando dimensión en el espacio y en el tiempo, adquiere un aspecto dinámico y humanista que no tiene ni el capitalismo ni el marxismo. En la realidad concreta de su aplicación, puede afirmarse que no hay sistemas económicos sino momentos económicos; y, generalizando o ampliando lo de momentos económicos, podemos decir momentos históricos”.<sup>70</sup>

En los años posteriores a 1955 el discurso peronista privilegiaría las referencias al período económico inicial, en el que el proceso de crecimiento se había sustentado en el impulso al consumo y había primado la consigna “combatiendo al capital”, y no al período del ajuste, en el que se había promovido la recomposición de los ingresos del sector agropecuario, el ahorro interno y las inversiones extranjeras. En el interregno que se extendió hasta 1973 el movimiento peronista se legitimaría con alusiones selectivas a la experiencia histórica, que sólo rescataban los exitosos años iniciales y las medidas entonces instrumentadas. Esa construcción sesgada del imaginario, que determinaría las expectativas y demandas proyectadas sobre un nuevo gobierno justicialista, sirvió para impulsar la incorporación de nuevas generaciones al proyecto político peronista mientras reafirmaba la identidad de las viejas.

### ***Los cambios en el interregno***

---

<sup>69</sup> Eliseo Verón y Silvia Sigal señalarían que “responder a la continuidad (o la falta de continuidad) del fenómeno peronista en el plano de los contenidos (...) [conduce] a un resultado decepcionante: algunos temas cambiaron profundamente, otros menos, otros nada [algunos “contenidos atraviesan sin alteraciones la historia toda del peronismo, como por ejemplo el tema de la tercera posición”]; algunos ‘motivos’ que caracterizan determinados períodos desaparecen completamente en otros.” Y observarían que el “resultado es muy diferente cuando se analiza el funcionamiento discursivo. En este plano el discurso de Perón muestra, a lo largo de su historia, una continuidad sistemática, una unidad profunda. Desde este punto de vista, *los textos del líder revelan una verdadera lógica discursiva, cuyos componentes dibujan una estructura enunciativa invariante, capaz de ‘absorber’ los contenidos más diversos.*”; Verón y Sigal, *op.cit.*, págs. 18-19. Cuando explican el fenómeno peronista analizando su lógica discursiva a lo largo de la historia los autores no emplean el término *populismo*, pero su caracterización se corresponde con el desarrollo conceptual de esa categoría elaborado por Ernesto Laclau. Laclau reconoció esa ambigüedad que Verón y Sigal comprobaron en el discurso peronista como inherente y característica de la lógica populista: “el lenguaje de un discurso populista –ya sea de izquierda o de derecha– siempre va a ser impreciso y fluctuante: no por alguna falla cognitiva, sino porque intenta operar performativamente dentro de una realidad social que es en gran medida heterogénea y fluctuante. Considero este momento de vaguedad e imprecisión –que, debería estar claro, no tiene para mí ninguna connotación peyorativa– como un componente esencial de cualquier operación populista.” Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires, FCE, 2005, pág. 151.

<sup>70</sup> “Apuntes de economía peronista”, *Hechos e Ideas*, nro. 124/25, agosto-setiembre de 1954, pág. 222.

Como señaló Ricardo Sidicaro, entre 1955 y 1972 el peronismo se convirtió en un movimiento político de organización e ideología imprecisas.<sup>71</sup> Sus adherentes centristas, fascistas, falangistas, socialistas, socialcristianos, etc, sólo parecían tener en común la reivindicación de la experiencia de gobierno y la exigencia del regreso del líder exiliado. Perón, a la distancia, se convirtió en el referente de distintas tendencias que surgían “reinterpretando” lo sucedido entre 1946 y 1955.

El justicialismo seguiría diferenciándose del comunismo y del capitalismo, pero desde 1955 circunscribió su crítica al capitalismo “liberal”, buscando fundamentos en el cristianismo. La identificación con la filosofía, la antropología y la sociología cristianas, que permitía justificar la intervención del Estado en función del bien común y criticar una intervención desmedida asociada con el comunismo, tuvo una expresión acabada en los escritos de Antonio Cafiero: “el justicialismo no puede ser sino definido como un movimiento de *filiación social cristiana* que a la vez incorporó aquellas modalidades propias del medio social argentino en el que nació y se desarrolló”.<sup>72</sup> Este autor dedicaba gran esfuerzo a refutar la “leyenda negra” de acuerdo a la cual el justicialismo era estatista y colectivista. Apoyándose en las encíclicas papales, particularmente la *Cuadragésimo Anno* de Pío XI, dirigía sus críticas a la corriente que adelantadamente llamaba “neo-liberalismo” y buscaba diferenciarse del colectivismo con la misma claridad: “la economía social del Justicialismo admite ser calificada como inspirada en las enseñanzas de la Encíclicas sociales y claramente alejada de los polos antagónicos demarcados por el liberalismo y el colectivismo”.<sup>73</sup>

Poco antes de que el peronismo retomara el poder, en 1972, dos jóvenes miembros del Grupo de la Administración Pública Peronista, Roberto Lavagna y Tulio Rosembuj, reafirmaban y precisaban “doctrinariamente” los alcances y objetivos de la política económica peronista: una profunda redistribución social de la riqueza, el aliento sostenido al proceso de industrialización y la recuperación nacional del manejo de los resortes esenciales de la conducción económica. Los objetivos del proyecto peronista, destacaban los autores, mantenían su vigencia en la nueva coyuntura:

“A 18 años del derrocamiento del gobierno popular del General Perón, Argentina enfrenta los mismos problemas, agravados, que en su momento atacara con éxito la Revolución Justicialista. Los problemas esenciales que afronta nuestra Patria, siguen siendo los mismos que se pudieron superar entre 1945 y 1955. Redistribuir ingresos que han venido concentrándose en manos de las minorías; completar la integración del sistema productivo y recuperar para los argentinos el control de los sectores básicos de la economía. Estos

---

<sup>71</sup> Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989/99*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, pág. 163.

<sup>72</sup> Antonio Cafiero, *op. cit.*, pág. 304. Cursivas en el original.

<sup>73</sup> Antonio Cafiero, *op. cit.*, pág. 306. Las críticas al “neo-liberalismo” en págs.323-328.

objetivos vuelven a ser irrenunciables de la actual etapa de acceso al poder por parte de las fuerzas populares”.<sup>74</sup>

Desde la postura “tercerista” entre el capitalismo y el comunismo que Perón sostenía desde los años cuarenta, Lavagna y Rosembuj diferenciaban una economía de abundancia, como la que pretendían, de una economía de miseria, “como la que suelen preconizar tanto el liberalismo como ciertas formas de desarrollismo, sin olvidar a la izquierda elitista basada en altas tasas de crecimiento y acumulación, a despecho del costo social y humano exigido para lograrlas”.

Se trataba, en términos un tanto más técnicos, de una reafirmación de las definiciones que guiaron la política económica del primer gobierno peronista; las transferencias de ingresos progresivas eran la receta para el desarrollo económico y el aliento al consumo aparecía como eje de la estrategia de crecimiento:

“La redistribución de la riqueza es un elemento esencial para la doctrina económica peronista en el proceso de expansión del mercado de consumo, la asignación productiva del ahorro nacional la aceleración de la industrialización y urbanización, la plena ocupación de la mano de obra y capital instalado y el aumento de la productividad. Tal como lo explicitara el propio Perón: ‘...en el sistema justicialista la producción esta subordinada al consumo... aumentando el consumo es como vamos a reactivar la economía. Vamos a hacer grande a la Patria aumentando ese consumo y esa producción, que es la forma de mantener una economía de abundancia y no someter al pueblo a una economía de miseria, que no se justifica, sino por hombres que se sienten satisfechos explotando al prójimo’”.<sup>75</sup>

En los años setenta, sin embargo, convivían en el Partido Justicialista posiciones diversas. El Consejo Tecnológico -conducido por Rolando García e integrado por otros destacados académicos de izquierda- sostenía posiciones afines a las de la militancia juvenil que proponía el “socialismo nacional”. Perón utilizaba ese término ya hace algunos años, pero algunas de las escasas precisiones que dio sobre él lo hacían más cercano al “socialismo nacional” propugnado desde la derecha por el Comando Tecnológico dirigido por el teniente Julián Licastro.<sup>76</sup> Frente a esas alternativas, el sustrato ideológico “tercerista” sería reafirmado en otros cuadros técnicos del partido a los que se incorporaron algunos “peronistas históricos”.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Roberto Lavagna y Tulio Rosembuj (GOAPP), *La independencia económica, 1945-1955*, Buenos Aires, Rancagua, 1973, págs. 15-16.

<sup>75</sup> Roberto Lavagna y Tulio Rosembuj, *op. cit.*, págs. 23 y 24.

<sup>76</sup> En 1970 Perón había relatado en Puerta de Hierro que en los años treinta había elegido ir a Italia porque en ese país se estaba organizando “un ensayo de un socialismo nuevo en el mundo. Hasta entonces el socialismo había sido el socialismo internacional, dogmático, marxista. Allí, en Italia, se estaba produciendo un socialismo *sui generis*, un socialismo nacional, un socialismo italiano que era el fascismo. Ese mismo fenómeno se producía también en Alemania”; reproducido en Rodolfo Terragno, *El peronismo de los 70 (I)*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005, pág. 34.

<sup>77</sup> La plataforma electoral sería redactada por Cafiero -quien al igual que Pedro Bonanni, Miguel Revestido, Alfredo Gómez Morales y otros viejos funcionarios peronistas- se había sumado a los equipos del Consejo de Planificación -

Por otra parte, el enriquecimiento del amplio debate sobre estrategias y proyectos nacionales de desarrollo que coincidió con la apertura democrática tuvo un punto de convergencia preciso con la necesidad acordada por el peronismo a la planificación y la pretensión de “actualización” de la “filosofía peronista”: el ensayo *Proyecto Nacional - Razón y Diseño*, publicado por Ángel Monti en 1972, que generaría un gran interés del propio Perón.<sup>78</sup>

A fines de 1973, el coronel Vicente Damasco -un hombre de confianza del viejo caudillo- se encargaría de la creación de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia, y convocaría a su amigo Monti para diseñar el Proyecto Nacional de Perón y redactar un documento de su propuesta para el Modelo Argentino. Por la misma época Perón encomendó a la Secretaría General de la Presidencia la creación de “equipos de estudios para elaborar un Modelo Argentino y un Proyecto Nacional”.<sup>79</sup> Esos trabajos serían la base del Mensaje de Perón al Congreso de la Nación el 1º de mayo de 1974, cuando el líder, poco antes de su muerte, anunció que pronto presentaría su versión del “Modelo Argentino para el Proyecto Nacional” y la creación de un “Consejo para el Proyecto Nacional” al que estarían convocados todos los grupos sociales y políticos.

### ***La CGE y José Ber Gelbard***

---

creado en 1970 y coordinado por Leopoldo Frenkel. Véase Carlos Fernández Pardo y Leopoldo Frenkel, *Perón. La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*, Buenos Aires, Ediciones del Copista, 2004, págs. 145-152. Aún poco antes de asumir como quinto ministro de economía del gobierno peronista en 1974, Antonio Cafiero afirmaría: “Nosotros no concebimos la propiedad privada de los medios de producción sin el aditamento de una función social que le es inherente que resume, y que de alguna manera, resuelve la contradicción ideológica de nuestro tiempo ¿Qué queda de las tesis dialécticas que abogan por la socialización de los medios de producción cuando nosotros afirmamos que más que la socialización de los medios lo que interesa es la socialización de los fines? Si la empresa cumple un fin social, poco importa si es detentada por el poder del Estado o si es detentada por la iniciativa privada o por el capital privado.”; Antonio Cafiero, declaraciones en *Clarín*, 30 de noviembre de 1974.

<sup>78</sup> Ángel Monti, *Proyecto Nacional*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

<sup>79</sup> Resultan imperdibles los detalles aportados por Fernández Pardo y Frenkel sobre los trabajos de la Secretaría General, que culminarían en la última semana de abril de 1974 con la entrega a Perón de “una gruesa carpeta negra titulada *Hacia el Reordenamiento Nacional*, de 840 páginas, en las que se exponían los resultados de la evaluación de “más de cien” proyectos nacionales específicos y los fundamentos conceptuales y metodológicos del *metamodelo* que había guiado los estudios. A fines de 1973 un equipo de la Secretaría General coordinado por Francisco Figuerola reunió a Juan Chamero –“un experto en modelos y sistemas”, Juan Manuel Palacio –“como responsable de la unidad filosófica del estudio y de la interpretación histórica” y Miguel Gutiérrez -encargado de la interpretación de las tendencias del contexto internacional y del comportamiento sociopolítico argentino-. “Como elemento de apoyo para las discusiones, así como para al presentación global del proyecto, se diseñó una especie de cuadro de situación y de estrategia: un “enorme conjunto de paneles” de 24 metros que ocupaba todo el largo de la Sala de Situación de la Casa de Gobierno y “registraba los principales eventos seculares, las eras internacionales, nacionales y científico-tecnológicas, las reformas y enmiendas a la Constitución Nacional, las instituciones argentinas y los indicadores socio-económicos” desde 1850 hasta 2025; Fernández Pardo y Frenkel, *op.cit.*, págs. 520-525.

El “Pacto Social” tenía cierta trayectoria histórica en la Argentina que fue en buena medida acompañada por la relación de Perón con José Ber Gelbard, quien se fue transformando en el representante más conspicuo de una autodenominada “burguesía nacional” y uno de los más fervientes defensores de la alianza entre empresarios y trabajadores. Gelbard era polaco y llegó a la provincia de Tucumán en 1930 a los catorce años con su familia, que escapaba de los *progroms* y otras manifestaciones de violencia antisemita. Sin completar sus estudios, Gelbard empezó a trabajar como vendedor ambulante, comerciante y contrabandista. Desde su juventud estuvo vinculado al Partido Comunista, y su interés en la política se expresaba además en una militancia gremial muy activa en las redes de empresarios provinciales, en cuya gestación y fortalecimiento perseveraba. En 1938 se mudó con su esposa a Catamarca, donde sus negocios y sus contactos fueron prosperando. En 1942 saltó al gran escenario de las organizaciones empresariales y de la política nacional, cuando fue elegido delegado por la Cámara de Comercio de Catamarca en el Consejo Central de Comercio de la República Argentina con sede en Buenos Aires.<sup>80</sup>

En 1952 fue creada la Confederación General Económica, que reuniría a empresarios de grandes, medianas y pequeñas empresas a partir de cámaras agrupadas en diferentes federaciones específicas y regionales, una forma de organización novedosa y acorde con el concepto de “comunidad organizada”. El impulso provenía del interior y su antecedente más importante era la Federación Económica del Noroeste Argentino creada en 1948, durante el Primer Congreso Económico del Noroeste, con el empuje de Gelbard desde la Federación Económica tucumana y la Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio.

La nueva entidad, cuya formación fue acelerada por la presión de Perón luego de su reelección, fusionaba a los empresarios de la Confederación Económica Argentina, obsecuentes con el gobierno pero contrarios a dar protagonismo a los empresarios del interior y a los proyectos unionistas de Gelbard, y a los de la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC), creada en el Segundo Congreso Económico del Noroeste Argentino en 1950. Los empresarios agrupados por la CGE defendían el nacionalismo económico, una moderada intervención del Estado en la economía y la “función social” de las empresas, y se encontraban más cerca del gobierno que la Unión Industrial Argentina (UIA), intervenida y luego disuelta en 1953.

Gelbard había logrado reunirse con Perón en abril de 1950 y le había comentado su idea de armar una nueva entidad empresarial, una “UIA nacionalista”, que acompañase al gobierno pero que

---

<sup>80</sup> María Seoane, *El burgués maldito-Los secretos de Gelbard, el último líder del capitalismo nacional*, págs. 31-55.

incluyese empresarios de tendencias políticas diversas.<sup>81</sup> Pese a las coincidencias generales con la filosofía del gobierno peronista, la CGE criticaba varios aspectos de la política económica, en particular el alto grado de intervención del Estado y las características que había adoptado el desarrollo manufacturero. En 1955 advertía la imposibilidad de sostener una política industrial indiscriminada y proponía volcar “todo el apoyo y el esfuerzo tanto estatal como privado, hacia determinados sectores industriales con prioridad sobre otros”.<sup>82</sup> Se reconocían y valoraban, sin embargo, la moderación del gobierno en la etapa del “cambio de rumbo” y el acercamiento a los empresarios; así lo expresaba un industrial en aquel momento:

“una profunda transformación se está operando en nuestro país. Se reconoce a la empresa privada y se confía en el hombre de empresa. Los bienes que alguna vez fueron nacionalizados se están devolviendo uno tras otros a las entidades privadas. Se nos invita a participar en la dirección de las organizaciones estatales... Piensa nuestro gobierno aflojar paulatinamente los resortes burocráticos y dar a las actividades privadas no solamente el rol de su propia existencia, sino además –y de eso ya tenemos signos inequívocos- hacer desaparecer su intervención en nuestras actividades”.<sup>83</sup>

Las críticas de la CGE se fueron ampliando, en particular las dirigidas al poder de los sindicatos en los lugares de trabajo, el ausentismo laboral y las dificultades para incrementar la productividad en las empresas. Perón sancionaría primero una ley de Asociaciones Profesionales de Empleadores que establecía negociaciones sectoriales entre representantes empresarios y trabajadores y, en marzo de 1955, convocaría al Congreso de la Productividad y el Bienestar Social, en el que se definió que los aumentos salariales deberían estar vinculados a los incrementos de productividad y se incorporaron reclamos obreros y empresariales sobre las condiciones de producción y organización de las empresas. La convocatoria al Congreso de la Productividad había sido propuesta por Gelbard, que desde 1952, además de participar en las reuniones del Consejo Económico Nacional como jefe de la CAPIC, ocupaba por expreso pedido de Perón una silla en el gabinete nacional, donde expresaba las preocupaciones del empresariado. Gelbard tuvo gran participación en la propia organización del congreso y en su discurso inaugural afirmó: “hay un camino común de empresarios y trabajadores y, en suma, del país mismo, y es el de la productividad [...] Tenemos que concretar entonces la fórmula que satisface por igual a trabajadores y empresarios: salarios altos, mano de obra barata”.<sup>84</sup> Pero no se llegó a ningún acuerdo sobre la política salarial y los resultados logrados eran escasos cuando sobrevino el golpe militar.

---

<sup>81</sup> María Seoane, *op. cit.*, pág. 58.

<sup>82</sup> CGE, *Informe Económico*, Buenos Aires, 1955.

<sup>83</sup> Guillermo Kraft, *La Argentina en la VII Reunión Plenaria del CYCYP*, México, 1954, pág. 126.

<sup>84</sup> Citado por María Seoane, *op.cit.*, pág. 89.

Aunque la CGE reaccionó con relativa indiferencia a la caída del gobierno peronista, poco después fue intervenida y declarada ilegal, igual que los sindicatos. Reaparecería en 1958 representando ahora casi exclusivamente a los empresarios del interior y con una creciente influencia en su seno de industriales, mayoritariamente pequeños y medianos, en desmedro de los comerciantes y otros sectores. En ese momento los sectores más concentrados conformaron la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), entidad empresaria liberal que mantendría fuertes luchas con la CGE en los años siguientes.

La ACIEL no logró evitar la reaparición oficial de la CGE, que estaba asegurada por el compromiso de Frondizi con Perón. De acuerdo a María Seoane,

“Años más tarde, en una entrevista [...], Frondizi admitió que Gelbard fue ‘una pieza clave’ para armar el pacto con Perón. Que Perón llegó a sugerirle su nombre para ocupar el Ministerio de Economía y que fue la persona de su “mayor confianza” que le recomendó consultar sobre temas empresariales. ‘Perón creía que Gelbard era una especie de genio autodidacta. Y que su lealtad con la propuesta peronista iba más allá del propio Perón. Me mandó a decir una vez `Aunque no sea un justicialista, Gelbard es más fiel a mi proyecto que muchos justicialistas’”.<sup>85</sup>

A partir de entonces la CGE adoptó un rol de oposición más o menos frontal a todos los programas económicos implementados, denunciándolos como liberales y favorables a las grandes corporaciones empresarias. Se propuso representar al empresariado del interior del país, asumió la defensa de la industria –en especial de las empresas medianas y pequeñas- y sus propuestas programáticas se centraron en la protección de las actividades económicas nacionales, para lo que consideraba necesaria una mejor distribución del ingreso.

En algunos estudios encargados por la CGE se cuestionaba las características productivas del agro argentino que limitaban el desarrollo económico. Por otra parte, para esta entidad era necesario contrapesar con la acción estatal los efectos negativos que podían surgir de la acción del capital extranjero, cuyas maneras de operar ocasionaban distorsiones de la estructura productiva nacional.<sup>86</sup> La central se definía como una organización democrática y federalista; estaba integrada por tres confederaciones -la Confederación General de la Industria, la Confederación General de la Producción y la Confederación General de Comercio y Servicios- cuyas federaciones representaban a dos mil cámaras y a ochocientos mil empresarios asociados.

---

<sup>85</sup> María Seoane, *op.cit.*, pág. 106.

<sup>86</sup> Ricardo Sidicaro, *op. cit.*, pág. 107. Las ideas de la CGE también pueden consultarse en Julio Broker y Daniel Larriqueta, *La revolución industrial argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1969.

En julio de 1958, desde el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, que había pasado a presidir para dirigir más de cerca la actividad empresarial, Gelbard invitó al Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS), a los 32 gremios democráticos, donde predominaban liberales y socialdemócratas, y a las 62 Organizaciones Peronistas, a elaborar un plan económico conjunto. En 1962, ante la crítica situación por la que atravesaba la economía nacional, la CGT y la CGE elaboraron un acuerdo y una plataforma conjunta donde propiciaban el incremento salarial, la expansión del mercado interno y el fortalecimiento de las empresas privadas y nacionales. El acuerdo, denominado Pacto Social, procuraba evitar “toda acción agresiva mutua, tratando de actuar preventivamente, mediante consultas directas en caso de conflictos que afecten las relaciones empresario-laborales” y reclamaba políticas crediticias favorables al capital nacional. Proponía además la elaboración conjunta de un Programa Decenal de desarrollo de la economía argentina, que sería redactado por un Consejo Económico Empresario Laboral y presentado ante las autoridades nacionales.<sup>87</sup>

Con el golpe de Onganía y las medidas adoptadas por Adalbert Krieger Vasena, la oposición de la CGE recrudeció y se radicalizó, cuestionando la desnacionalización de la banca, la compra de firmas locales por filiales extranjeras y la ausencia de crédito para las pequeñas y medianas empresas. La entidad también criticó el escaso federalismo de la propuesta económica del gobierno y sostuvo que el crecimiento económico sólo había beneficiado a la industria concentrada en Buenos Aires y el litoral, relegando a los empresarios del resto de las provincias.

James Brennan ha observado que por esos años los miembros de la CGE, que se presentaban como miembros de una entidad no partidaria, comenzaron a hablar con mayor frecuencia de un programa “nacional y popular”, tanto en sus debates internos como en declaraciones públicas.<sup>88</sup> Cuando promocionaba el proyecto de lograr una “Argentina desarrollada e integrada”, Gelbard señalaba que para alcanzar las transformaciones económicas deseadas era necesaria la “unidad nacional” que vinculaba a un amplio consenso político:

“es la resultante de la vocación y de la decisión de todos nosotros, de los empresarios, de los obreros, de las Fuerzas Armadas, de los técnicos, profesionales y estudiantes, del Gobierno, de los hombres...Aun los mejores planes pueden ir seguidos de la secuela de frustración colectiva, si no cuentan con la anuencia que sólo otorga el respaldo de las mayorías”.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Dardo Cúneo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria/2*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pág. 230.

<sup>88</sup> James Brennan, “Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza populista peronista 1943-1976”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, nro. 15, pág. 133.

<sup>89</sup> José Ber Gelbard, “Hacia el país que queremos”, 24 de octubre de 1970, en *Boletín de la CGE*, 1970.

Los vínculos de Gelbard y la CGE se extendieron a distintas fuerzas políticas. Con la Democracia Cristiana, la Unión Cívica Radical Intransigente y la Unión Cívica Radical del Pueblo compartía posiciones nacionalistas en materia económica. Las conducciones partidarias reconocían a la CGE como un interlocutor importante, lo cual fue contribuyendo a afianzar las relaciones corporativas y políticas de sus dirigentes. El diálogo entablado con los peronistas y los radicales llevó a Gelbard a una posición de referente, reconocida también por el gobierno militar del general Lanusse.

A comienzos de abril de 1971 “La Hora del Pueblo” explicitó el consenso en torno a ciertas propuestas económicas: alcanzar el pleno empleo y una adecuada redistribución del ingreso, adoptar un sistema de planificación económico social, imperativo para el sector público e indicativo para el sector privado, propender a la racionalización presupuestaria mediante la elaboración de programas trianuales, llevar adelante una “auténtica reforma agraria donde la tierra fuese considerada un bien de trabajo y no de especulación o renta”, la intervención del Estado en el desarrollo de las industrias básicas y una política de sustitución “coherente y sostenida”. Los dirigentes de la CGE, encabezados por Gelbard, entregaron al Presidente Lanusse un memorial en el que proponían una convocatoria al empresariado nacional y a los trabajadores para concertar un acuerdo socioeconómico como complemento indispensable del acuerdo nacional que el gobierno promovía.

En vísperas de la nueva apertura democrática, la CGE fortaleció rápidamente sus vínculos formales con el Partido Justicialista y estrechó sus contactos con la CGT, pero mantendría el diálogo con otros partidos políticos y con sectores nacionalistas de las Fuerzas Armadas. Durante la etapa del Gran Acuerdo Nacional, Gelbard fue un interlocutor clave de Perón y de Lanusse y logró conducirse con gran cintura política. En 1971 y 1972 mantuvo varias reuniones con Rucci por indicación de Perón, que quería que elaborasen un programa económico en conjunto y le sugería consultar a Cafiero. Este último, principal rival de Gelbard como candidato para conducir la economía, perdió el favor de Perón cuando el viejo caudillo interpretó como un gesto conciliatorio imperdonable que aceptara entrevistarse con Lanusse en un momento ríspido de la pulseada política.<sup>90</sup>

En 1972, la CGE y la CGT elaboraron un documento conjunto en el que realizaban un diagnóstico de los problemas económicos del país y presentaban algunas propuestas. El gobierno militar reconoció ese documento dándole carácter de instrumento para replantear su política económica.

---

<sup>90</sup> Véase María Seoane, *op.cit.*, capítulo VI, “El tercer hombre entre Perón y Lanusse (1971-1973)”, págs.189-259.

Perón recogió tácitamente el mismo programa en las “Bases mínimas para el acuerdo de reconstrucción nacional”, que envió al gobierno en octubre de 1972.

El desenlace de la crisis política del gobierno militar comentado en el capítulo anterior estaba ya en marcha. En ese contexto se definieron las llamadas “Coincidencias programáticas” entre diversas organizaciones sociales y partidos políticos. A comienzos de diciembre de 1972, la CGT, la CGE, el Movimiento Nacional Justicialista, la UCR, el MID, el Partido Revolucionario Cristiano, el Partido Intransigente, el Partido Popular Cristiano, el Partido Conservador Popular, la Unión del Pueblo Argentino y la Federación de Partidos del Interior, entre otros, arribaron a un apretado consenso en un programa debatido por un amplio espectro de dirigentes políticos, obreros y empresariales. Las “Coincidencias programáticas” destacaban que la orientación de la política económica en la Argentina había “acentuado la dependencia externa trabando así las posibilidades de emprender un proceso de auténtico desarrollo autónomo e integral”.<sup>91</sup> En la campaña electoral de 1973, los partidos políticos mayoritarios hicieron suyo ese programa reformista que asignaba al Estado un papel protagónico.

Dos meses antes de la asunción del presidente electo Héctor Cámpora, la CGE presentó un documento denominado “Sugerencias del empresariado nacional para un programa de gobierno”, que sería, casi sin matices, el programa inicial del peronismo en el poder. Las definiciones de los objetivos y medidas de política económica que la coyuntura apresuraba en 1973 tenían un amplio marco de referencia en las diversas estrategias y proyectos nacionales de desarrollo elaborados desde mediados de los sesenta en ámbitos estatales, académicos y políticos.

Fernández Pardo y Leopoldo Frenkel han recabado fuentes y testimonios históricos de enorme interés que nutren su relato histórico sobre el “proyectismo” en la coyuntura previa e inicial del tercer gobierno peronista.<sup>92</sup> Como ellos señalan, en la Argentina y el Brasil los estudios de prospectiva habían sido adoptados por las *elites* militares; durante el gobierno de Onganía circulaban documentos oficiales que apuntaban a plantear estrategias nacionales de desarrollo.<sup>93</sup> Esos proyectos -que proponían manipular variables sistémicas para dar fundamentos al consenso civil- eran

---

<sup>91</sup> Documento “Coincidencias programáticas”, citado por Carlos Leyba, *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*, Buenos Aires, Biblos, pág. 64.

<sup>92</sup> Fernández Pardo y Frenkel, *op.cit.*, págs. 517-531.

<sup>93</sup> En 1970, la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad difundió un documento de tirada reducida titulado “Lineamientos de un nuevo proyecto nacional”, en cuya preparación habían tenido participación el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica. En 1972, la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno preparó por encargo de Lanusse un documento de trabajo titulado “Proyecto Nacional”; Fernández Pardo y Frenkel, *op.cit.*

desarrollados a puertas cerradas en la trama burocrática del Estado autoritario, mientras se profundizaba la crisis social y política.<sup>94</sup> Pero pese a las palpables diferencias políticas, las estrategias que enmarcaron las definiciones del programa económico del peronismo tenían más de un punto en común con aquellos.

### ***El programa económico de 1973***

En el programa económico anunciado por el peronismo en 1973 los cuestionamientos al capitalismo argentino se habían radicalizado, en particular los dirigidos al capital extranjero y a los “dueños de la tierra”. Esas posiciones eran más beligerantes que las esgrimidas en los años cincuenta, cuando las críticas a los intereses económicos internacionales y a los empresarios agropecuarios se habían morigerado notablemente, e incluso respecto a las definiciones del primer gobierno peronista. En su campaña electoral Perón llegó a afirmar que “el antiguo sistema demoliberal-capitalista ha muerto. Hay algunos que todavía lo defienden, y yo he encontrado tontos que suspiran por lo que pasaba en el Medioevo. De manera que no debe admirarnos que haya quien suspire por el demoliberalismo-capitalista, hoy totalmente superado por la evolución”.<sup>95</sup>

Cuando Cámpora asumió la Presidencia, José Ber Gelbard fue designado secretario de Hacienda y Finanzas, de Obras Públicas y de Comercio, por expresa indicación de Perón. Gelbard definió la conformación de su equipo económico sobre la base de tres grupos diferenciados. Horacio Giberti, Avelino Strógolo, Alberto Davié, designados respectivamente como subsecretarios de Ganadería, Agricultura e Industria, provenían de las filas de la CGE; los peronistas históricos Alfredo Gómez Morales, designado al frente del Banco Central, Miguel Revestido, como subsecretario de Comercio, y Antonio Cafiero, relegado a la dirección de la Caja Nacional de Ahorro Postal; y finalmente, el grupo de intelectuales y técnicos, liderados por Orlando D’Adamo, designado subsecretario de Hacienda.

La Ley de Ministerios promulgada en octubre le dio a Gelbard el rango de Ministro de Economía, elevó las subsecretarías a secretarías, y creó la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación Económica. Esta secretaría clave fue ocupada por D’Adamo, “cerebro” del plan y “jefe” del gabinete del Ministro. D’Adamo era “un ingeniero forestal porteño con fortuna propia,

---

<sup>94</sup> Cf. O’Donnell, *op.cit.*, y Fernández Pardo y Frenkel, *op.cit.*.

<sup>95</sup> Juan Perón, discurso pronunciado en la sede de la CGT el 30 de julio de 1973.

brillante y con fama de hombre honesto, que de joven había sido socialista” y en 1959 había reemplazado a Rogelio Frigerio en la secretaria técnica de la Presidencia de Frondizi.<sup>96</sup> Había conducido el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, en la que desde fines de los sesenta se agrupaban intelectuales, técnicos, periodistas y empresarios para desarrollar estudios, seminarios y publicaciones. Desde allí, había participado en la redacción de los documentos del Pacto Social, desde los borradores que Gelbard le enviaba a Perón hasta las reuniones con la comisión de la CGT conducida por Rucci. La subsecretaría de Programación y Coordinación sería ocupada por Carlos Leyba, un joven economista demócrata cristiano, que había sido asesor y representante de la empresa FATE y secretario de prensa de la CGT.<sup>97</sup>

La política económica de Gelbard se sustentaría en el Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN) refrendada en el parlamento por la CGE y la CGT el 8 de junio. El documento, que recogía lo pautado en las “Coincidencias programáticas”, presentaba un diagnóstico particularmente dramático:

“Ante la penosa situación de las finanzas públicas, el proceso de desnacionalización económica y financiera, el ritmo incontenible del proceso inflacionario y su correlativo permanente deterioro del salario, el vaciamiento poblacional del Interior, la desocupación, alarmante en algunas regiones del país, la quiebra de empresas agobiadas por el peso financiero, los vicios de la estructura de comercialización, ... la depresión del mercado interno...”

En el acuerdo concertado se perfilaban una serie de medidas destinadas a la estabilización en el corto plazo y otras de carácter estructural, en cuyo diseño la CGE había trabajado durante años. En la coyuntura política de 1973, la preocupación principal era contener el proceso creciente de radicalización social y la “colaboración de clases” aparecía como el designio o la aspiración primordial de la concertación. Pocos meses después de la firma del ACN, el presidente de la CGE declaraba que era necesario “socializar los ingresos y las utilidades, pero no la propiedad privada. Para eso hay que entender que debemos congelar nuestras ganancias para defender eso otro.”<sup>98</sup>

Esas declaraciones condensaban los objetivos históricos del peronismo y sus límites. En los años setenta el fantasma de la revolución socialista tenía mucha mayor presencia que el que se avivaba en los cuarenta y las alternativas parecían reducirse a la radicalización de la lucha de clases o al acuerdo social. Reafirmando la lógica política por sobre la económica, la consigna de los empresarios en ese

---

<sup>96</sup> María Seoane, *op.cit.*, pág. 115.

<sup>97</sup> María Seoane, *op.cit.*, pág. 240.

<sup>98</sup> Julio Broner, en *La Opinión*, reproducido por Víctor Testa, *Aspectos económicos de la coyuntura actual (1973-1975)*, Buenos Aires, CICOSO, nro. 5, 1975, pág. 51.

momento era llevar adelante una “revolución pacífica”. En mayo de 1973 Gelbard señalaba en la CGE que

“... a la derecha de nosotros no hay nada, a lo sumo un símbolo gastado al que nadie desea regresar. La única otra posibilidad es lo que tenemos a la izquierda y el fracaso que sobrevendrá si no permanecemos apegados a los principios que hemos sostenido y al movimiento que la CGE y sus líderes han construido a través de la historia. Eso podría provocar una situación con consecuencias imprevisibles”.<sup>99</sup>

La política de “acuerdo social” tenía larga tradición en algunas economías capitalistas occidentales, en las que el objetivo expreso de lograr la “paz social” apuntaba a asegurar las condiciones de producción. En algunos casos, involucraba la participación de los trabajadores en las decisiones sobre los procesos productivos y la organización del trabajo como forma de ampliar el consenso al interior de las empresas. En virtud de una concepción que sustentaba una política de acuerdo social, la acción del Estado no respondería exclusivamente a los intereses de los empresarios sino que resultaría de una conciliación entre sus intereses y las demandas de los trabajadores y otros grupos subalternos.<sup>100</sup>

Para los técnicos encargados de la planificación, el programa de 1973 se encuadraba en la prédica de una corriente académica que había alcanzado considerable gravitación en los países centrales y del tercer mundo vinculada a los economistas del desarrollo –como Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurske, Paul Rosenstein-Rodan y Albert Hirschman- y a los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En esa línea estaba Hollis Chenery -por entonces a cargo del Departamento de Políticas de Desarrollo del Banco Mundial-, que en 1974 publicaría *Redistribución con crecimiento - Políticas para mejorar la distribución del ingreso en países en desarrollo en un contexto de crecimiento económico*.<sup>101</sup>

La política de concertación tendría como objetivo primario reducir la inflación, que aparecía como manifestación y catalizador de los conflictos sociales. Cada sector social debía resignar al menos por un tiempo una parte de sus ingresos para obtener una mayor estabilidad monetaria. Algunos países europeos ya habían llevado a cabo políticas de concertación durante el transcurso de los años sesenta; un informe de la OCDE de 1970 destacaba las experiencias de Gran Bretaña (1966-1967) y

---

<sup>99</sup> Discurso de José Ber Gelbard del 24 de mayo de 1973, citado por James Brennan, *op. cit.*, pág. 134. La historia demostraría que “a la derecha” existía un proyecto político que pronto habría de cobrar forma dentro del mismo gobierno peronista; de todos modos, para quienes tenían a su cargo el proyecto económico la amenaza provenía claramente desde la izquierda.

<sup>100</sup> Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

<sup>101</sup> Hollis Chenery et al, *Redistribution with growth*, Londres, Oxford University Press, 1974. Uno de los artífices del programa de 1973 señaló ese libro como representativo del núcleo teórico al que respondía el pensamiento del equipo económico; Cf. Leyba, *op.cit.*, pág. 16.

Finlandia (1968-1969) como casos exitosos en la contención de procesos inflacionarios, aunque en períodos no mayores a dos años.<sup>102</sup>

El programa económico pretendía aplacar el proceso inflacionario por medio de la concertación y apuntaba a contener la lucha de clases a través de la redistribución del ingreso y la recuperación de la soberanía nacional en las decisiones económicas. Como era conocido, los incrementos salariales y el aumento del gasto público podían inducir una expansión económica pero sólo en el corto plazo. Al acercarse al pleno empleo se agudizaba el conflicto entre beneficios y salarios y surgían problemas de oferta que alimentaban el proceso inflacionario, ya alentado por el déficit externo derivado de la expansión. Para evitar ese estrangulamiento, el equipo económico de Gelbard pretendía incluir en el programa el estímulo de la inversión pública y privada como motor del crecimiento complementario al incremento de los salarios.

El “Pacto Social”, sellado con la firma del ACN, era el expediente principal del peronismo para lograr la legitimidad de su proyecto económico y social. Mientras la posición de la CGE se fortalecía promoviendo el nucleamiento de otros empresarios, la CGT se comprometía con la gestión económica a la vez que robustecía su poder institucional frente a los trabajadores. El gobierno volvía a ensayar lo que había dejado inconcluso en 1955 y sentaba en la mesa de negociación a empresarios y obreros para llegar a un acuerdo de salarios y precios que el Estado refrendaba.

Se reunieron representantes de la CGT, la CGE y la Federación Agraria Argentina, y miembros de la UIA y de la Sociedad Rural Argentina (SRA) presenciaron el acuerdo. El período de gestación del Acta de Compromiso se extendió desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 15 de junio, cuando una masiva asamblea empresarial se reunió en el Centro Cultural San Martín. Allí los líderes de la UIA (Elbio Cohelo), de la SRA (Celedonio Pereda), de las Confederaciones Rurales Argentinas (Rubén Carnaval), de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (Arturo Pérez Tornquist) y otras agrupaciones gremiales y dirigentes de grandes empresas nacionales manifestaron su apoyo al programa económico del gobierno. Poco antes la UIA se había acercado a la CGE para perfilar la unidad de ambas organizaciones.<sup>103</sup>

El pacto postulaba cinco “objetivos instrumentales”: restituir la participación de los asalariados en el ingreso nacional, del 36% al legendario 50% que se habría alcanzado durante el primer gobierno peronista, vinculando el incremento de los salarios reales a los aumentos de la productividad; en

---

<sup>102</sup> Citado por Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 50.

<sup>103</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, págs. 69-70.

segundo y tercer lugar, eliminar el desempleo y la marginalidad social con una política decidida del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social; en cuarto lugar, mejorar la asignación regional del ingreso; finalmente, terminar con el proceso inflacionario y la fuga de capitales.

Luego de la firma del ACN se discutieron y prepararon los arreglos necesarios del orden jurídico y se celebraron actas y acuerdos sectoriales. Entre las nuevas leyes se destacaba aquella que facultaba al gobierno para fijar precios máximos, intervenir en los mercados primarios, prohibir exportaciones e imponer la producción de artículos considerados esenciales. El “Acta de compromiso del Estado”, suscripta el 1º de agosto de 1973 luego de la Segunda Reunión de Gobernadores de Provincia, establecía un acuerdo sobre la austeridad en el gasto público y definía en todas las jurisdicciones la venta de bienes prescindibles y la limitación del trabajo en horas extras, entre otras medidas. Ese mismo mes se firmaron el “Acta de compromiso con el sistema previsional”, destinada a resolver los problemas de desfinanciamiento, y el “Acta de reparación histórica de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis”, que pretendía revertir el abandono que habían sufrido esas provincias. Finalmente, en septiembre se firmó el “Acta de compromiso del Estado y los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal”, por la cual el Estado se comprometía a proveer asistencia financiera y tecnológica y a elevar los precios mínimos de los productos agropecuarios, mientras que los productores asumían la obligación de duplicar el volumen de producción en un lapso de seis años; a partir del acuerdo, una comisión de política concertada debía analizar y proponer soluciones para los principales problemas del sector.<sup>104</sup>

Los acuerdos fueron completados a fines de 1973 con la presentación del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, el último intento formal de planificación indicativa en la Argentina. El Plan enfatizaba algunos objetivos prioritarios: la puesta en marcha de un “proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituyera a los asalariados una participación justa en el ingreso nacional”; “una modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico”, y “la recuperación de la independencia económica” a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión del proceso de desnacionalización.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, pág. 76.

<sup>105</sup> Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación*, Buenos Aires, tomo I, pág. 13.

Se proponía garantizar la plena vigencia de la justicia social a través de la redistribución del ingreso, y eliminar la dependencia externa por medio de una vigorosa expansión de la economía y la conformación de un nuevo sistema productivo. También se planteaba lograr una alta calidad de vida, la unidad nacional, la “democratización real” de la sociedad, la reconstrucción del Estado y la integración latinoamericana.<sup>106</sup>

Entre los aspectos específicos de la política de ingresos, el Plan pretendía eliminar el “descontrolado” proceso inflacionario, mejorar el poder de compra del salario, redistribuir equitativamente el ingreso desde los no asalariados hacia los asalariados, desde los sectores no productivos hacia los productivos y desde el área metropolitana hacia el interior del país. Para ello preveía una serie de instrumentos como el control de precios de bienes y servicios, el ajuste de tarifas y precios del sector público “con sentido social”, el desarrollo de planes de vivienda, educación, salud y seguridad social, el reajuste anual de salarios en función del crecimiento de la productividad media de la economía y la conformación de una Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida con la participación de empresarios y trabajadores.

Sus predicciones, excesivamente optimistas, incluían un crecimiento anual del PBI de casi el 8% y un incremento, entre 1973 y 1977, de un tercio en el ingreso *per cápita*, un 30% en el salario real y un 60% en la inversión bruta interna, además de definir proyecciones sectoriales.

El plan formulaba una serie de definiciones estratégicas, metas y objetivos, pero omitía precisar fuentes de financiamiento, mecanismos concretos de implementación y cronogramas de ejecución para los proyectos específicos y los programas sectoriales, con excepción del energético que ya había sido formulado.

Las propuestas del programa eran afines a los planteamientos de los economistas que desde mediados de los sesenta alimentaron el debate sobre las estrategias de desarrollo, y muchos analistas sostuvieron que las metas proyectadas eran elevadas pero no “absurdas”.<sup>107</sup> Se reconocía como positivo que el Plan contemplara instrumentos para la conducción del corto plazo y que apuntara a romper el aislamiento tecnocrático que caracterizaba a la planificación en la Argentina. Los técnicos del equipo económico sostenían que la coyuntura no era neutral para el diseño de largo plazo, por lo cual se decidió mantener la dirección del órgano de planificación bajo la misma órbita que controlaba la política económica. El Consejo Nacional de Desarrollo fue reemplazado por el Instituto

---

<sup>106</sup> Poder Ejecutivo Nacional, *op. cit.*, pág. 13 y ss.

<sup>107</sup> “Plan Trienal, Balance de nueve meses”, *Mercado*, nro. 271, 17 de octubre de 1974.

Nacional de Planificación Económica dependiente del Ministerio de Economía, cuyos cargos ejecutivos quedaron en manos de D´Adamo y Leyba. Se establecieron contactos fluidos con la SRA, la CGT y el Congreso Nacional, se programaron más de mil reuniones de concertación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y con el concurso del Consejo Federal de Inversiones y de las secretarías de Planificación de cada una de las provincias se fijaron un conjunto de metas sobre la base del documento central del Plan.

### Capítulo 3

#### La (ir)racionalidad política de la política económica

##### *El programa reformista en la encrucijada: la gestión de Gelbard*

El 25 de mayo de 1973 Héctor Cámpora asumió el gobierno. En su mensaje inaugural al Congreso de la Nación, el Presidente sostuvo que la Argentina se había “convertido en un campo de saqueo de los intereses extranjeros” y que “los empresarios nacionales [estaban] postrados, jaqueados por la quiebra y por la desigual competencia de los monopolios” mientras el Estado asistía “impávido al triunfo de lo extranjero sobre lo nacional”.<sup>108</sup> La Juventud Peronista había tenido un papel destacado en el tránsito hacia las elecciones y en el triunfo electoral, y el Presidente estaba consustanciado con la movilización social que culminaba con el retorno del peronismo al poder; esa misma noche una masiva manifestación frente al Penal de Devoto precipitó la liberación de todos los presos políticos, incluidos los miembros de organizaciones armadas.<sup>109</sup>

El 20 de junio, días después de la firma del Acta de Compromiso nacional, se produjo la vuelta definitiva de Perón. El acto realizado en las cercanías del Aeropuerto Internacional de Ezeiza motivó la concentración más multitudinaria de la historia argentina; allí se manifestaron trágicamente las

---

<sup>108</sup> Discurso de Héctor Cámpora, 25 de mayo de 1973.

<sup>109</sup> La movilización y la conflictividad social alcanzaron por ese entonces un grado superlativo: el día 14 de junio, ciento ochenta establecimientos fueron tomados por obreros y empleados; a fines de ese mes, el ERP llevó a cabo una ola de secuestros y atentados.

diferencias dentro del movimiento peronista.<sup>110</sup> Desde el palco dispuesto por la comisión que organizó el acto, grupos de la derecha peronista dispararon sobre las columnas de Montoneros y otras organizaciones juveniles dejando más de una decena de muertos y cientos de heridos.

Al día siguiente Perón abandonaba la ambigüedad e impugnaba la opción “socialista” antes alentada:

“Tenemos una revolución que realizar; pero, para que ella sea válida, ha de ser de construcción pacífica y sin que cueste la vida de un solo argentino. No estamos en condiciones de seguir destruyendo frente a un destino preñado de asechanzas y peligros. Es preciso volver a lo que en su hora fue el apotegma de nuestra acción: ´de casa al trabajo y del trabajo a casa´. Sólo el trabajo podrá redimirnos de los desatinos pasados.” “No hay nuevos rótulos que califiquen a nuestra doctrina ni a nuestra ideología. Somos lo que las veinte verdades peronistas dicen. No es gritando ´la vida por Perón´ que se hace Patria, sino manteniendo el credo por el cual luchamos.”<sup>111</sup>

Perón regresaba con el programa del “viejo peronismo”, y dispuesto a retomar la ortodoxia doctrinaria para dirimir el conflicto político dentro del movimiento. Los partidarios de la “Patria peronista” -los dirigentes gremiales y quienes habían rodeado al viejo líder en sus últimos años de exilio- debían recuperar espacios en desmedro de los sectores de izquierda y la “columna vertebral del movimiento” y los “viejos peronistas” antes menoscabados desplazar a la ahora llamada “muchachada apresurada”.

Cámpora y su vicepresidente, Vicente Solano Lima, renunciaron en julio para dar lugar a nuevas elecciones en las que Perón sería candidato. Alejandro Díaz Bialet –que presidía el Senado- tuvo que aceptar una misión especial en el exterior para que la presidencia interina pudiese ser asumida por Raúl Lastiri que presidía la Cámara de Diputados y era miembro del círculo íntimo de Perón en el exilio. Los objetivos del gobierno provisional consistían en “depurar los cuadros de la administración de aquellos elementos adscriptos a la tendencia revolucionaria” y convocar a elecciones.<sup>112</sup> Jorge Taiana continuó en el Ministerio de Educación, pero Esteban Righi fue reemplazado por Benito Llambí en el Ministerio del Interior; en el Ministerio de Relaciones Exteriores Alberto Vignes asumió en lugar de Juan Carlos Puig.

---

<sup>110</sup> De acuerdo a distintas fuentes a las inmediaciones de Ezeiza llegaron entre uno y dos millones de personas.

<sup>111</sup> Juan Domingo Perón, discurso del 21 de junio de 1973. Como señalaron Verón y Sigal: “Hasta 1973, los mensajes y las decisiones de Perón podían siempre ser interpretadas como movimientos puramente estratégicos dirigidos a los gobiernos militares y desprovistos de una significación definitiva respecto de la orientación del movimiento peronista como tal. A partir del triunfo electoral, las lecturas puramente estratégicas de los mensajes de Perón no son más posibles: Perón ha vuelto al país, y se dirige al pueblo y al movimiento peronista que acaba de hacerse cargo del poder del Estado”; Verón y Sigal, *op.cit.*, pág. 134.

<sup>112</sup> Benito Llambí, *Medio siglo de política y diplomacia (Memorias)*, Buenos Aires, Corregidor, 1997, pág. 315.

El programa económico del gobierno, que la CGE fue definiendo desde mayo, apuntaba a la “colaboración de clases”. La contención de la inflación, la redistribución del ingreso y el crecimiento eran necesarios para alcanzar un objetivo esencial: frenar la radicalización social.

El equipo económico consideraba que el crecimiento no podría sostenerse en la dinámica del consumo interno; pero el aumento salarial era un dato político a priori, y sólo se podía intentar limitarlo y contener sus efectos sobre el escenario macroeconómico.<sup>113</sup> Luego de un incremento general del 20%, los salarios debían permanecer congelados hasta junio de 1975, previéndose un ajuste a mediados de 1974 de acuerdo al incremento de la productividad. Las tarifas públicas fueron aumentadas fuertemente a comienzos de junio por razones fiscales, con una lógica diferencial que contemplaba su impacto sobre la distribución del ingreso.

Las medidas no fueron suficientes para cubrir las expectativas populares configuradas por el retorno del peronismo al poder, y el aumento salarial estaba muy lejos del 100% que Ricardo Otero había anunciado al asumir como ministro de Trabajo. El Pacto Social contrariaba además el histórico reclamo de la CGT por negociaciones colectivas, y la concertación de precios y salarios resultaba contradictoria para la lógica reivindicativa del sindicalismo.<sup>114</sup>

Sin embargo, la inconformidad con la magnitud del incremento salarial no generó quejas significativas. El escenario político le daba a la CGT el espacio para arrogarse la representatividad plena del sector asalariado y la llamaba a actuar con prudencia; en la campaña electoral había tenido una escasa participación -por decisión de Perón- y dentro de la coalición gobernante tenía inicialmente una relativa debilidad. En la nueva coyuntura la central obrera, que debía representar los intereses de los trabajadores, se encontraba tempranamente en una posición contradictoria, pues sus espacios de poder, así como la institucionalización de su representatividad, dependían de su vinculación a las nuevas autoridades, que requerían su adhesión al programa moderado. Inicialmente los cuadros directivos de la CGT estuvieron empeñados en modificar la desfavorable relación de fuerzas dentro del movimiento. La oposición al programa de gobierno sólo sería manifiesta en los sectores radicalizados del sindicalismo -que la burocracia obrera intentaría marginar a toda costa- y en los grupos juveniles de izquierda.

El Acta del Compromiso Nacional (ACN) estableció que los empresarios no podrían modificar los precios en respuesta a los aumentos salariales. Una vez trasladado el impacto del reajuste tarifario a

---

<sup>113</sup> Adolfo Canitrot, *La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista (1973-1976)*, Buenos Aires, CEDES, 1978.

<sup>114</sup> Juan Carlos Torre, *op. cit.*, pág. 34.

los precios, estos permanecerían congelados; incluso se impusieron algunas rebajas definidas por productos y por empresas, y algunas propiciadas por la Unión Industrial como signo de “buena voluntad”.

En el contexto en el que Cámpora había llegado a la presidencia, las medidas resultaban bastante aceptables para los empresarios y eran un alivio respecto de las peores expectativas. Aunque el gobierno tenía el objetivo declarado de reducir la participación del capital en la distribución funcional del ingreso, el apaciguamiento de los gremios y las mayores probabilidades de lograr una efectiva “estabilización” eran motivos suficientes para apoyar -cautelosamente- el programa económico. Incluso los sectores capitalistas tradicionalmente opuestos al signo político del nuevo gobierno no podían dejar de reconocer su poder de arbitraje y preferían respetar el programa intentando hacer valer sus intereses a través de la negociación; esa táctica puede reconocerse en el acercamiento de la UIA a la CGE unos meses antes de la firma del ACN y en el aval que ésta recibí de la SRA y la Cámara Argentina de Comercio.

Además, el gobierno se mostraba atento a las demandas empresariales. Como se había estimado que las medidas implicarían una caída del 10% en los beneficios de las empresas, se instrumentaron una serie de compensaciones, en especial para aquellas industrias menos intensivas en capital (las pequeñas y medianas). En junio de 1973 fue modificada la tasa de interés, aplicando reducciones proporcionales a la importancia de los sueldos y salarios en los costos de las distintas empresas. Esta era una de las demandas “históricas” de la CGE; la central empresaria bregaba por una reducción mayor, pero G mez Morales se opuso desde el Banco Central.

Como estaba previsto en el ACN, el tipo de cambio no fue alterado; continuó funcionando un mercado regulado y con tipos de cambio múltiples -para diferentes operaciones comerciales y uno para las financieras-. El equipo económico pretendía establecer un sistema de tipo de cambio variable de ajuste periódico (*crawling peg*) que permitiese conservar una relación de precios competitiva con la economía mundial y sostener la exportación manufacturera; pero G mez Morales insistía en mantener el tipo de cambio fijo, tal vez confiando en el ascenso de los precios internacionales para los productos de exportación tradicionales y/o temiendo los efectos de una devaluación sobre la distribución del ingreso. Esos tipos de cambio permanecerían congelados durante toda la gestión Gelbard, rezag ndose al ritmo de la inflación.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, pág. 101. Este autor señala que fue el propio Gelbard quien propuso a G mez Morales al frente del Banco Central con el fin de ganarse el apoyo del peronismo ortodoxo, pero ese “matrimonio... que no era

Muchas de las medidas anunciadas en el Acta de Compromiso, como la nacionalización de los depósitos, la ley de inversiones extranjeras y la ley agraria, comenzaron a discutirse en el Congreso Nacional a partir del mes de agosto. Las propuestas fueron duramente criticadas por la JP, que señalaba que no podría esperarse ningún aumento significativo en la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Destacaban que la burguesía nacional se beneficiaba prácticamente de la totalidad de las transferencias de ingresos provenientes del sector agropecuario y comercial exportador mientras que el resto era compartido por el capital industrial monopólico, nacional y extranjero. Tampoco esperaban de las medidas anunciadas el fortalecimiento y expansión del sector económico estatal, y estimaban que los ingresos del Estado con fines de inversión pública serían muy reducidos pues la mayor parte de los ingresos se redistribuirían al sector privado en forma de créditos. Para la JP, el “proceso económico conducido por la burguesía nacional en nuestro país concluirá presumiblemente con una conciliación con el imperialismo”.<sup>116</sup> Sin presentar un programa alternativo, cuestionaban al gobierno agitando las banderas tradicionales del peronismo.<sup>117</sup> Inicialmente, la presión social de los sectores de izquierda había dado mayor capacidad de negociación al equipo económico; así lo destacó Carlos Leyba muchos años después: “La amenaza del caos en los comienzos de nuestra gestión tenía un efecto paralizante pero generó el beneficio inesperado de asegurar la sensibilidad y comprensión de todos los sectores que tenían algo que perder”.<sup>118</sup>

También en agosto se definió la fórmula presidencial para las nuevas elecciones que se realizaron en septiembre. Perón había mantenido varias reuniones con Ricardo Balbín, y sus declaraciones

---

políticamente sencillo de disolver, nos obligó a muchos errores aunque ninguno como el de mantener el tipo de cambio fijo a pesar de los dobles mercados y los sistemas de aranceles y reintegros”.

<sup>116</sup> “Las medidas económicas presentadas al Congreso de la Nación, discurso del Diputado de Juventud Peronista, Roberto Vidaña”, en *La política económica del Gobierno Popular*, Club de Estudio, s/edit., s/fecha. Véase también Oscar Braun, *El plan económico del gobierno popular*, Buenos Aires, Editorial El Coloquio, 1974.

<sup>117</sup> Difusamente se puede rescatar de los discursos y medidas insinuados durante la presidencia de Cámpora y, en menor medida en las ideas de distintos grupos radicalizados, una tentativa de promover un proyecto de crecimiento industrial basado en el capital nacional que avanzara hacia el control estatal sobre sectores productivos estratégicos y sobre la comercialización interna y externa de todas las mercancías; para superar la restricción externa, la planificación estatal contaría con la renta agraria por medio de la expropiación de los terratenientes o algún tipo de reforma agraria. En sus diversas y en general fragmentarias versiones, ese proyecto puede verse como una radicalización anti-imperialista y colectivista de la conciencia industrial-exportadora, pero su elaboración alcanzó mucha menos densidad. La propuesta era dar bases sólidas a un modelo autárquico que evitara tajantemente la “penetración imperialista”, pero había muy poca claridad en cuanto al eje clasista de la revolución; estaba claro que habría alguna apropiación pública de la propiedad terrateniente, pero en un país con una burguesía industrial difícil de identificar y una dirigencia obrera “colaboracionista”, la “vanguardia revolucionaria” tenía serios problemas para definir sus objetivos y para involucrar a la clase obrera en un proceso de cambio social radical.

<sup>118</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, pág.. 100.

habían perfilado la posibilidad de una fórmula conjunta para fortalecer el acuerdo y la unidad.<sup>119</sup> Las resistencias dentro del radicalismo llegaron a ablandarse, pero en la definición de la nueva fórmula presidencial del peronismo primaron las maniobras de López Rega y la reticencia de los dirigentes sindicales. El sindicalismo tendría esta vez una presencia destacada en la victoria electoral de la fórmula Perón-Perón, que el viejo líder compartió con su esposa María Estela Martínez, conocida como Isabel.

Dos días después del amplio triunfo electoral del frente justicialista, los Montoneros asesinaron a José Rucci, secretario general de la CGT y pilar del Pacto Social. Los militantes de la tendencia revolucionaria habían experimentado la violenta intervención de la derecha peronista en la masacre de Ezeiza, y Montoneros pareció cobrar venganza liquidando al líder de la “burocracia sindical”.<sup>120</sup> La violencia armada golpeaba el programa de concertación, que tendría sin embargo el apoyo político necesario mientras Perón viviera.

Con el propósito de encauzar la conflictividad obrera y desairar a los dirigentes montoneros se buscó fortalecer el movimiento obrero unificado en la CGT. De ahí en más, la movilización popular no sería estimulada, con excepción de manifestaciones planificadas desde la cúpula.<sup>121</sup> El desplazamiento de los sectores juveniles radicalizados se manifestó en hechos simbólicos resonantes. El 12 de octubre, Perón se presentó con su uniforme de teniente general - el Congreso le había restituido sus honores militares- en el balcón de la Casa Rosada, para dar su primer discurso como presidente electo. Poco después el viejo líder salió al balcón de la central obrera junto a la cúpula sindical peronista, que incluía a Adelino Romero, Lorenzo Miguel, Casildo Herreras y otros; cuando la juventud llegó al lugar entonando cánticos a favor de la “patria socialista”, Perón ya se había retirado.<sup>122</sup>

Las reformas a la ley 14.455 de Asociaciones Profesionales y al Código Penal sancionadas en noviembre reflejaron también el apoyo a la burocracia sindical, que libraba su propia lucha contra la movilización obrera y las comisiones de fábrica radicalizadas. La ley consolidó la representación

---

<sup>119</sup> Véase Benito Llambí, *op.cit.*, p.319-328.

<sup>120</sup> Véase el tratamiento del tema del “enemigo interno” desde la perspectiva de la JP que hacen Verón y Sigal, *op.cit.*, pág. 151-153.

<sup>121</sup> Elizabeth Jelin, *Los conflictos laborales en la Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, CEDES, 1977, pág. 16. En octubre de 1973 el Consejo Superior Peronista elaboró y difundió parte de la “orden reservada” que llamaba a la “guerra contra los grupos marxistas”: “todo peronista debía definirse públicamente contra el marxismo y luchar contra él”; “en las manifestaciones o actos públicos los peronistas impedirán por todos los medios que las fracciones vinculadas al marxismo tomen participación”; “medios de lucha: se utilizarán todos los que se consideren eficientes”. Véase al respecto Julio Godio, *Perón. Regreso, soledad y muerte (1973-1974)*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1986, pág. 241.

<sup>122</sup> Daniel James, *op. cit.*, pág. 320.

gremial centralizada por sector de actividad, lo que permitía entorpecer o anular la aparición de nuevos sindicatos críticos de la cúpula sindical. También facultaba a las entidades de nivel superior a intervenir sus filiales y poner fin al mandato de los delegados de fábrica, y tendía a posicionar al Ministerio de Trabajo como “institución de control” por encima de la Justicia.<sup>123</sup>

Tempranamente, a raíz de la crisis internacional, surgieron las primeras fuertes presiones sectoriales contra el marco económico establecido por el Pacto Social: en octubre de 1973 sobrevino el alza internacional de los precios del petróleo y otros insumos, que generó un fuerte incremento en los costos de la producción industrial.

La erosión de las tasas de ganancia por la “inflación importada” constituía un punto de conflicto latente. La adhesión al Pacto Social de los empresarios debía entenderse como una concesión realizada en el particular clima de agitación social que vivía el país a mediados de 1973; estos sectores dejaron escuchar sus quejas poco tiempo después de firmada el ACN, pero inicialmente con gran mesura. Como asegura Juan Carlos Torre, los llamados a la conciliación que desplegaba el líder “tenían una acogida más feliz entre sus adversarios políticos que entre sus propios seguidores. Los primeros veían en Perón una promesa de convivencia para una comunidad convulsionada por la radicalización de los conflictos, mientras que lo segundos preferían creer que, -con el triunfo electoral del 11 de marzo- había llegado la hora de la esperada reparación histórica”.<sup>124</sup>

A comienzos de 1974, cuando el alza de los precios de los productos importados empezó a horadar la rentabilidad de las empresas, los reclamos se tornaron mucho más fuertes y florecieron el mercado negro, el contrabando, el acaparamiento y los aumentos de precios encubiertos. En oportunidad de un balance de lo ocurrido desde el inicio del Acuerdo Social, Perón mostraba su preocupación:

“Por la frontera del nordeste se pierde un millón de dólares por día por la evasión de nuestros propios abastecimientos... El contrabando hormiga es siempre un contrabando moderado. Pero despachar, a través de la frontera, grandes cargamentos, no puede ser, porque esto resta elementos a nuestros propios abastecimientos. Hace pocos días han comprobado que había en La Quiaca varios cargamentos para pasar la frontera”.<sup>125</sup>

Las operaciones fraudulentas revelaban una escasa voluntad de los empresarios para atenerse al Pacto Social; el “temor social” que los capturaba a mediados de 1973 se desvanecía con el desplazamiento de los sectores de izquierda, y ya no estaban tan prestos a participar en el proyecto de “colaboración de clases” impulsado por el gobierno. Según un miembro del equipo económico,

---

<sup>123</sup> Véase Julio Godio, *op. cit.*, págs. 161-168.

<sup>124</sup> Juan Carlos Torre, *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pág. 26.

<sup>125</sup> Citado por Ricardo Sidicaro, *op. cit.*, pág. 120.

Gelbard comentó con desánimo que iba a ser necesario flexibilizar la política de precios “porque los montoneros ya no estaban en la calle”.<sup>126</sup>

El resquebrajamiento de la estructura de precios relativos concertada parecía ser ineludible, pero dentro del equipo había diferencias respecto a la autorización para trasladar a los precios los mayores costos y sobre el alcance de los mecanismos de control, que provocaban demoras en la aplicación de las medidas de ajuste y avivaban las presiones de los sectores afectados. Aunque renegaba contra la política rígida que pretendían mantener Revestido –desde la Secretaría de Comercio- y Lavagna - desde Dirección Nacional de Políticas de Precios-, Gelbard sabía que los incrementos salariales acordados al asumir el gobierno peronista no habían satisfecho a los líderes sindicales y que responder a los reclamos empresariales hacía previsible una embestida gremial de difícil contención.

El ministro convocó a una Comisión Nacional de Precios, Salarios y Nivel de Vida compuesta por los firmantes del Pacto Social. Los estudios de la Comisión se empantanaron por la resistencia de los representantes sindicales, que exigían el control sobre los balances de las empresas para comprobar si los reclamos eran justificados. Los empresarios, urgidos por una respuesta favorable a sus reclamos, comenzaron a violar los controles. La Comisión anunció el 18 de diciembre la aprobación de la metodología para el traslado a los precios internos del impacto del aumento del precio de los insumos importados, en función de la cual tendrían que aprobarse en los días siguientes los 200 casos ya estudiados.<sup>127</sup>

La medida beneficiaba a los empresarios y generaría previsiblemente una incontenible presión por un aumento de salarios; los dirigentes de la CGT no podían asumir el costo político de respaldarla, para ello contaron con la comprensión de Perón.<sup>128</sup> La Secretaría de Comercio suspendió la medida y dispuso en cambio un subsidio cambiario: el BCRA fijaría un tipo de cambio especial para la importación de 300 insumos, que se sumaría a los derechos de importación móviles para compensar el mayor costo de las materias primas; una Comisión de Insumos Estratégicos estudiaría la evolución de las condiciones del mercado mundial a partir de entonces.<sup>129</sup>

El equipo económico había tenido bien en cuenta la restricción externa cuando evitó deprimir los precios agropecuarios para no perjudicar las exportaciones como en experiencias pasadas. Aunque el

---

<sup>126</sup> Horacio Giberti, exposición oral en *XIII Economic History Congress*, Buenos Aires, 2002.

<sup>127</sup> De Pablo, *op. cit.*, pág. 75.

<sup>128</sup> Juan Carlos Torre, *op. cit.*, pág. 58. El 14 de diciembre de 1973 Perón aseguró en un mensaje a la CGT que la “inflación importada” a los costos no sería trasladada a los precios.

<sup>129</sup> Salvador Treber, *La economía argentina actual, 1970-1983*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1983, pág. 52. La resolución 1581/73 de la Secretaría de Comercio del 27 de diciembre anuló las autorizaciones de ajustes de precios -ya concedidas a cincuenta y cinco empresas- y anunció el subsidio cambiario.

alza de los precios de la carne y los cereales en el mercado mundial (el llamado “*boom* de las materias primas”) terminaría provocando reacciones negativas -por la creciente diferencia con los precios oficiales- entre los productores y exportadores agropecuarios, inicialmente el sector rural en su conjunto parecía más preocupado por el proyecto de ley agraria que permitiría expropiar los campos “improductivos” y por la sanción de un impuesto a la renta potencial de la tierra.

El año 1973 cerró con un superávit *record* en el sector externo, que amplió las condiciones de posibilidad de la política redistributiva. Con el empuje de la demanda sobre la subutilización de la capacidad instalada y el aumento de los gastos corrientes del Estado, el crecimiento anual del producto fue vigoroso. La inflación descendió abruptamente pese a los incrementos salariales y a la nutrida expansión monetaria. La financiación del déficit público con emisión contribuía a reavivar el proceso inflacionario, que sería alimentado por el fracaso de la institucionalización de la puja distributiva en los canales establecidos por el Pacto Social. Pero la restricción externa y el déficit público comenzaban a amenazar al programa económico. El desequilibrio en el balance de pagos era promovido por la apreciación del tipo de cambio real, que computaba el incremento acumulado de los precios internos. Según Leyba, Gelbard estaba a favor de devaluar, pero no quiso enfrentarse a Gómez Morales por miedo a perder el apoyo de sectores históricos del peronismo y quedar aislado políticamente.<sup>130</sup>

El gasto público se había expandido considerablemente con la incorporación de empleados a las dependencias estatales y el aumento de sus remuneraciones, las transferencias de fondos a las provincias, y el aliento crediticio al sector industrial. Los ingresos no habían crecido tan rápido, y había grandes proyectos de inversión pública que requerían una solidez fiscal que no existía; uno de ellos era el programa que proyectaba la construcción de 500.000 viviendas en 1974 y 1975, en manos del Ministro de Bienestar Social, José López Rega; su lanzamiento a principios de 1974, complicaría las dificultades presupuestarias y monetarias. La incapacidad para sostener una dinámica vigorosa de la inversión pública, que se agregaba a la desconfiada evolución de la inversión privada proyectaba sombras para la continuidad del programa económico.

Durante el transcurso del segundo semestre de 1973, la relativa estabilidad de precios había desestimulado las reivindicaciones salariales, y los reclamos de los trabajadores estuvieron orientados a mejoras en las condiciones de trabajo y la reincorporación de obreros cesanteados; esas demandas aparecían con frecuencia articuladas a conflictos en torno a la representación sindical -

---

<sup>130</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, pág. 128.

cuestionando a la “burocracia”-, y en forma creciente se orientaban hacia la participación obrera en la organización del proceso de trabajo.<sup>131</sup> Pero las huelgas y ocupaciones realizadas en Astarsa, Bagley, General Electric, General Motors y Molinos Río de la Plata implicaban niveles de movilización impactantes en Buenos Aires y Santa Fe, y fueron recibidas con gran preocupación.<sup>132</sup> El caso testigo fue la huelga en la planta de Acindar en Villa Constitución durante el mes de marzo de 1974, que terminó con la intervención del Ministerio de Trabajo y la victoria de los trabajadores; los obreros habían ocupado las instalaciones en oposición al despido de delegados y miembros de la Comisión Interna.<sup>133</sup> El incipiente movimiento por el control obrero había superado los intentos de Perón por fortalecer a los gremios, y a partir de ahora sería necesario reprimir a los dirigentes “clasistas”.

La persistencia de las movilizaciones obreras desbordaba a los líderes sindicales, que empezaron a plegarse a los reclamos. Aunque el Pacto Social seguía formalmente en plena vigencia, los conflictos obreros concluyeron muchas veces en aumentos de salarios. Los líderes sindicales que habían rubricado el Pacto Social habían comprendido que su escasa o nula participación en las reivindicaciones salariales debilitaba su representatividad, y la CGT fracasaba en su rol de diálogo y contención.

El creciente desabastecimiento y la expansión del mercado negro, el alza de los precios del combustible y el déficit de los servicios públicos aconsejaban anticipar los estudios sobre el reajuste en la política de precios y salarios, previsto inicialmente para junio.<sup>134</sup> A fines de febrero de 1974, la CGE y la CGT fueron convocadas a una “reactualización” del compromiso firmado nueve meses antes.

El acuerdo entre empresarios y trabajadores no se logró. Los sindicalistas pretendían no sólo la restitución del valor perdido del salario sino también una mayor participación en la distribución del ingreso, tal como establecía el ACN. Esa mejora era inaceptable para los empresarios, y el equipo económico quería contenerla por la repercusión negativa que tendría en las decisiones de inversión. Perón tuvo que asumir una vez más el papel de árbitro: anunció un aumento promedio del 13% de los salarios nominales, cuya vigencia se extendería hasta junio de 1975. La mayor parte del aumento

---

<sup>131</sup> “Cogestión, autogestión y control obrero” y “El significado de las luchas obreras actuales”, *Pasado y Presente*, nro. 2-3, Nueva Serie, año 4, julio-diciembre de 1973.

<sup>132</sup> Julio Godio, *op. cit.*, págs. 103-104.

<sup>133</sup> Elizabeth Jelin, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>134</sup> Los problemas de abastecimiento se notaron también en bienes en los que era nulo el componente importado, lo que revelaba que la política de precios y no sólo los problemas de los precios de los insumos importados eran causa de los problemas de oferta.

estaba destinada a restituir el poder adquisitivo perdido en los meses previos, y el resto a incrementar la participación de los asalariados en el ingreso, satisfaciendo los reclamos sindicales y los objetivos establecidos inicialmente. Pero los dirigentes obreros, expresando la presión de las bases, señalaron que el acuerdo estaba lejos de sus aspiraciones.

Paralelamente el gobierno comenzó a aplicar una política de “precios administrados”, que equivalía a una flexibilización; se buscaba atender aquellos casos de rentabilidad negativa para contener a los empresarios afectados por el incremento de insumos y por los aumentos concedidos en las luchas fábrica por fábrica. En abril de 1974 ciento veinte empresas obtuvieron de la Secretaría de Comercio autorizaciones para reajustar sus precios.<sup>135</sup> También con el propósito de mejorar la rentabilidad de las empresas fueron rebajadas nuevamente en forma selectiva las tasas de interés, que se habían incrementado en términos reales por la baja de precios. Además se dispusieron mayores márgenes de comercialización de ciertos productos para evitar el acaparamiento y lograr una mayor “transparencia” en el mercado. Estos beneficios se encontraban muy por debajo de las aspiraciones empresariales. El conjunto de medidas, que incluyó además el reajuste de las tarifas públicas y del precio de los combustibles, implicaba una recuperación neta de los ingresos de los trabajadores cercana a un 5% y una nueva caída de la tasa de rentabilidad empresarial.<sup>136</sup>

Perón se esforzaba por controlar la situación; en abril de 1974 decía: “mientras yo esté en el gobierno esta política económica no la cambio por nada”.<sup>137</sup> Pero las perspectivas de alcanzar una estructura de precios relativos más equilibrada y duradera no se cumplían. Los acuerdos voluntarios por empresa desembocaban en aumentos superiores a los concedidos y los empresarios ya no aguardaban la autorización gubernamental para trasladarlos a los precios de los bienes finales. Se asistía a una reanudación de la puja por la distribución del ingreso, que desestabilizaba al programa económico y cuestionaba la filosofía del acuerdo social.

Desde enero el clima político se había tornado mucho más espeso. El ataque del ERP a un cuartel militar en Azul dio pie al allanamiento de las oficinas de la JP y a una nueva ofensiva contra las posiciones institucionales de los sectores de izquierda, que comenzó con la destitución del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Oscar Bidegain.<sup>138</sup> En febrero el gobierno avaló el

---

<sup>135</sup> Como contrapartida fue anulado el subsidio para la compra de insumos importados.

<sup>136</sup> Según cálculos citados por Juan Carlos Torre, *op. cit.*, pág. 79.

<sup>137</sup> Juan D. Perón, discurso del 8 de abril de 1974.

<sup>138</sup> Junto con el alejamiento de Bidegain se produjeron otros cambios en sectores clave de la política nacional, como el reemplazo del comandante en jefe del Ejército Jorge Carcagno por el “profesionalista” Leandro Anaya. Carcagno estaba identificado con la llamada línea “peruanista” del ejército, admiradora del régimen populista del General Juan Velasco

llamado “contracordobazo”, una insurrección de la policía cordobesa que derrocó al gobernador Obregón Cano, también de filiación “izquierdista”. Finalmente, en abril la legislatura mendocina aprobó el juicio político a Alberto Martínez Baca, el otro gobernador afín a la “tendencia”.

El gobierno instaba a que los sectores “revolucionarios” -que cuestionaban abiertamente el programa económico como no peronista- se retirasen del partido justicialista.<sup>139</sup> El 1º de mayo Perón llamaría “imberbes” a la otrora “juventud maravillosa” concentrada en la Plaza de Mayo, y reafirmaría una vez más a los líderes sindicales como verdaderos representantes de los sectores obreros. Así abría su discurso:

“Compañeros: hace hoy veinte años que en este mismo balcón y con un día luminoso como éste, hablé por última vez a los trabajadores argentinos. Fue entonces cuando les recomendé que ajustasen sus organizaciones, porque venían tiempos difíciles. No me equivoqué ni en la apreciación de los días que venían ni en la calidad de la organización sindical, que se mantuvo a través de veinte años, pese a estos estúpidos que gritan.”

Las columnas de la JP coreaban: “¿Qué pasa, qué pasa, qué pasa General; que está lleno de gorilas el gobierno popular?”. “Se va a acabar, se va acabar, la burocracia sindical.” Y se retiraron de la Plaza cantando: “Si éste no es el pueblo, el pueblo dónde está.” “Conformes, conformes, conformes General; conformes los gorilas, el pueblo va a luchar.”<sup>140</sup>

A esa altura el resquebrajamiento del movimiento arrastraba al Pacto Social. El 10 de junio Perón recibió al secretario general de la CGT, quien anunció que el presidente hablaría al país dentro de las 48 horas para referirse al problema del desabastecimiento, precios y salarios. Al día siguiente los miembros de la CGE se reunieron para “considerar las urgentes medidas a adoptar para evitar que los especuladores y la escalada psicológica concertada por los enemigos del país perturben el proceso de transformación profunda e integral de la economía argentina”.<sup>141</sup> Ese mismo día López Rega dijo a los periodistas que si no podía llevar adelante su política, Perón se iría del país, junto con “la señora vicepresidente y este humilde servidor”, e Isabel criticó a los que conspiraban contra el

---

Alvarado, y había coordinado el “Operativo Dorrego”, una campaña conjunta con los militantes de la Juventud Peronista destinada a paliar el efecto de las inundaciones en la provincia de Buenos Aires. En un contexto regional signado por la emergencia de regímenes militares o cívico-militares como los del general Augusto Pinochet en Chile y José María Bordaberry en Uruguay, la presencia de Carcagno perturbaba las relaciones con esos países y agudizaba las resistencias de vastos sectores militares en el orden interno. También fue reemplazado el vicealmirante Carlos Alvarez por el almirante Emilio Massera en la jefatura de la armada y el general Miguel A. Iñíguez por el comisario Alberto Villar al frente de la Policía Federal.

<sup>139</sup> Pronto algunos diputados vinculados a la “tendencia” renunciaron y la rama juvenil sería excluida del Consejo Superior Justicialista, órgano máximo del partido.

<sup>140</sup> Verón y Sigal, *op.cit.*, p.212-213, reproducen en forma completa el discurso de Perón y las consignas coreadas por los presentes, de acuerdo a *El Peronista*, 4 de mayo de 1974, año 1, nro. 3, bajo el título “Conformes los gorilas...”.

<sup>141</sup> De Pablo, *op.cit.*, p.87.

Pacto Social en un discurso emitido a través la cadena nacional de radiodifusión: “vemos volver al escenario del país a una clase inmoral, carente de sensibilidad nacional, que denominamos los especuladores”.<sup>142</sup> El discurso del desarticulado proyecto populista definía su identidad junto al pueblo por oposición a “los especuladores”, a quienes atribuía las dificultades del programa económico. El 12 de junio, en el que sería su último discurso, Perón respaldó enérgicamente el programa de la concertación:

“Como ustedes saben nosotros propiciamos que el acuerdo entre trabajadores, empresarios y Estado sirva de base para la política económica y social del gobierno (...) Todos los que firmaron en dos oportunidades ese acuerdo sabían también que iban a ceder parte de sus pretensiones, como contribución al proceso de liberación nacional. Sin embargo, a pocos meses de asumir ese compromiso pareciera que algunos firmantes están empeñados en no cumplir el acuerdo y desean arrastrar al conjunto a que haga lo mismo (...) Frente a esos irresponsables, sean empresarios o sindicalistas, creo que es mi deber pedirle al pueblo no sólo que los identifique sino también que los castigue”.<sup>143</sup>

La convocatoria a Plaza de Mayo había sido sugerida por el propio equipo económico con el propósito de reconstituir los apoyos iniciales. Para lograr una renovación de las actitudes de colaboración de los distintos sectores que habían permitido el “acuerdo social”, Perón recurría a su poder carismático y ponía a prueba todo su capital político mediante la amenaza: “Sin el apoyo masivo de los que me eligieron y la complacencia de los que no lo hicieron pero luego evidenciaron una gran comprensión y sentido de responsabilidad, no sólo no deseo seguir gobernando, sino que soy partidario de que lo hagan los que pueden hacerlo mejor (...)”<sup>144</sup>

El viejo líder entendía con claridad que la “flexibilización” del Pacto equivalía a su degradación y que la creciente inestabilidad amenazaba directamente el programa económico y, en definitiva, su proyecto político. Su muerte, ocurrida el 1º de julio de 1974, dejó al equipo económico sin sustento político. Una “continuidad agónica” marcó la falta de rumbo de su gestión, que se extendió hasta la renuncia de Gelbard en octubre. Según Leyba, sólo

“permanecimos, estábamos sin ser parte, fuimos perdiendo cada día una fracción de nuestra capacidad de maniobra. Quince días antes de la muerte de Perón... comenzó un cerco asfixiante para nuestra gestión. Durante los cuatro largos meses que duró ese proceso de asfixia, luchamos para sostener, aunque sólo fuera de forma precaria, las estructuras básicas de la concertación y controlar el desborde político y de violencia de la derecha peronista”.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> *La Nación*, 12 de junio de 1974. María Estela Martínez, discurso del 11 de junio de 1974; citado por Godio, *op.cit.*, pág. 225.

<sup>143</sup> Juan D. Perón, discurso del 12 de junio de 1974.

<sup>144</sup> Citado en Liliana De Riz, *op. cit.*, pág. 137.

<sup>145</sup> Carlos Leyba, *op. cit.*, pág. 34.

La muerte de Perón coincidió con un nuevo golpe externo adverso para el programa económico: ese mismo mes se cerraron los mercados europeos para las exportaciones argentinas de carnes bovinas, circunstancia que oscurecía las perspectivas de las cuentas externas. Los términos del intercambio habían empeorado sustancialmente y el congelamiento del tipo de cambio implicaba, en un contexto inflacionario, una creciente sobrevaluación. La situación externa se hacía crítica y las alternativas para contenerla chocaban con los objetivos e instrumentos básicos del programa económico.

Al día siguiente del entierro de Perón hubo una reunión en Olivos; Isabel propuso que López Rega fuese el “ministro-enlace” del gabinete, y Ricardo Otero, elogiosamente, fue el primer ministro en manifestar su apoyo.<sup>146</sup> Paralelamente, la CGT reasumía una mayor independencia frente al gobierno y en su interior se reposicionaban los sectores más duros -principalmente las 62 organizaciones lideradas por el metalúrgico Lorenzo Miguel-. Este proceso fue acelerado por la muerte de Adelino Romero, que había apoyado el Pacto Social desde la dirección de la central obrera, reemplazado por Segundo Palma, un dirigente de la construcción fiel a López Rega. En esos días la CGT retiraba su aval a la política económica; una declaración señalaba que la concertación debía ser un “instrumento transformador al servicio del destino nacional. No una pausa para que la reacción se fortalezca. No una tregua para que los intereses nacionales medren. No es una pantalla para que los especuladores se enriquezcan. No un pretexto para que los trabajadores sufran”.<sup>147</sup>

En agosto el ERP hizo una declaración de guerra contra “el Estado policial de Isabel y López Rega” y atacó simultáneamente una fábrica militar de explosivos en Córdoba y un regimiento de infantería en Catamarca. En esta provincia el Ejército intervino en la represión de la guerrilla -por primera vez sin orden del gobierno- y 14 guerrilleros aparecieron muertos.

En ese contexto López Rega, apodado “el brujo” por sus prácticas esotéricas, avanzó sobre el gabinete desplazando a los “moderados”. Llambí fue reemplazado por Alberto Rocamora en el Ministerio del Interior, Taiana por Oscar Ivanissevich en Educación, y Ángel Federico Robledo por Adolfo Savino en Defensa; todos hombres de derecha vinculados al ministro de Bienestar Social.

En septiembre, dos nuevas leyes reflejaron el poder que había conquistado la CGT. La Ley de Contratos de Trabajo -que ampliaba los derechos laborales- y la ley de seguridad -destinada a

---

<sup>146</sup> Llambí, *op.cit.*, p.352. De acuerdo al relato del entonces Ministro del Interior, en la reunión estaban, con Isabel, los miembros del Gabinete, Balbín y José Allende, presidente provisional del Senado; Allende y el propio Llambí expresaron críticas a la propuesta pero recibieron un apoyo minoritario.

<sup>147</sup> *Clarín*, 12 de julio de 1974.

combatir la guerrilla- otorgaban al Ministerio de Trabajo nuevos instrumentos para normalizar las relaciones laborales y recortaban la acción de la oposición sindical. Como consecuencia, los conflictos obreros se redujeron y las acciones promovidas por las bases, como las ocupaciones de fábricas, dejaron de realizarse, ahora prohibidas por ley. Los principales sindicatos independientes fueron suprimidos. Sus dirigentes, entre los que se destacaban René Salamanca (mecánicos), Raimundo Ongaro (gráficos) y Agustín Tosco (electricistas), fueron desplazados, perseguidos o encarcelados. La burocracia sindical sellaba su ajuste de cuentas con la oposición “clasista”, logrando que los conflictos disminuyeran por la vía represiva; desde entonces los trabajadores expresaron crecientemente su descontento mediante el ausentismo, amparado por las facilidades que otorgaba la nueva legislación.

Mientras tanto escalaba la violencia perpetrada por la guerrilla y la Triple A; el ERP había desatado una venganza indiscriminada contra militares, y en septiembre los Montoneros anunciaron su vuelta a la clandestinidad y secuestraron a los hermanos Juan y Jorge Born, por cuya liberación cobraron un rescate cercano a los 60 millones de dólares. Por su parte, la derecha peronista, vinculada a López Rega, amenazaba: “La inconsciencia criminal de los traidores merece un solo castigo: el fusilamiento por las espaldas... Quien insista en ubicarse en la vereda de enfrente, junto a la tendencia y contra Perón, no tendrá oportunidad de arrepentirse”.<sup>148</sup>

El clima de violencia e inestabilidad trascendía y sobredeterminaba los desequilibrios económicos a través del agravamiento de las expectativas negativas y la especulación. El equipo económico intentaba combatir la inflación con controles de precios más estrictos. El 4 de junio se había creado un Comité de Abastecimiento de Mercaderías, Bienes y Servicios para enfrentar el desabastecimiento; el megaorganismo pretendía coordinar la acción del Estado federal con las provincias para atacar el problema, pero su acción resultó ineficaz.

La ausencia de ajustes al esquema inicial generó conflicto con algunos economistas históricos del peronismo, entre ellos Antonio Cafiero. En julio Cafiero había reemplazado a Revestido en la Secretaría de Comercio, y proponía transformarla en Ministerio de Comercio e Industria, lo que implicaría un recorte importante para Economía. Con esa mayor autonomía pretendía, entre otras cosas, desarrollar una política de precios más flexible. Pero la propuesta no prosperó y Cafiero fue desplazado a un lugar más inocuo como interventor en la provincia de Mendoza.

---

<sup>148</sup> *El Caudillo*, citado por Rodolfo Terragno, *El peronismo de los 70 (I)*, Buenos Aires, Capital Intelectual, pág. 77.

Gelbard consideraba desde hacía tiempo la idea de realizar ajustes graduales de precios, cuyas posibilidades crecieron con la salida de Revestido; el Ministro no proponía la “inflación cero”, como se ha sugerido: “En esto hay una confusión -diría más tarde- no se si inocente o culpable. Ni Perón ni yo podíamos esperar que un proceso de cambios profundos que debía sobrellevar además la carga de una inflación interna de arrastre y la incidencia de la inflación mundial, se realizase con “inflación cero”.<sup>149</sup> En agosto, a través de la cadena nacional de radiodifusión, Gelbard sostuvo: “transitaremos una línea intermedia entre la ortodoxia monetarista que reclama drásticas reducciones del crédito y el gasto público, y la liberalización total con prescindencia de las consecuencias inflacionarias”.<sup>150</sup>

Tiempo después Gelbard reconocería que a comienzos del segundo semestre de 1974 la estructura de precios relativos se había deteriorado por la coyuntura internacional pero también “como consecuencia de un manejo demasiado lento de la política de flexibilización de precios”, que hubiera permitido absorber buena parte de las distintas presiones:

“Unos puntos más de inflación era el precio que debíamos pagar para romper los vicios que se estaban incorporando a la estructura de precios. Necesitábamos (...) aliviar la presión de precios que sufría especialmente el sector agropecuario (...) el tipo de cambio de paridad teórica se había apartado un 20% respecto a los tipos oficiales de comparación. Era necesario reequilibrar la situación salarial, de tarifas y de recursos del sector público”.<sup>151</sup>

Sin embargo, el equipo liderado por Gelbard estaba aislado y debilitado, y para reformular el programa económico necesitaba recomponer su sustento político. A principios de octubre, Gelbard intentó convencer a Isabel de que llamara a una reunión multisectorial con los partidos políticos, dirigentes empresariales y la cúpula de las Fuerzas Armadas para definir y aportar al rumbo del programa económico. Pero la CGT pidió, a cambio de la colaboración, que se reuniera la gran paritaria para analizar la posibilidad de dar un aumento de salarios; la central pedía un aumento del 15%, reclamo que la enfrentaba directamente con el equipo económico e imponía límites muy estrechos a las posibilidades de seguir con la concertación.<sup>152</sup>

Además, la situación política del equipo económico era muy complicada. En julio se había lanzado una campaña contra Gelbard con pintadas anónimas y diatribas antisemitas en el periódico *Primicia Argentina*, vinculado a las 62 Organizaciones.<sup>153</sup> A fines de agosto estalló el escándalo sobre Aluar,

---

<sup>149</sup> “Gelbard rompe el silencio”, *El Economista*, 6 de febrero de 1976.

<sup>150</sup> Alocución en cadena nacional de radiodifusión, 19 de agosto de 1974; citado por María Seoane, *op. cit.*, pág. 370.

<sup>151</sup> “Gelbard rompe el silencio”, *El Economista*, 6 de febrero de 1976.

<sup>152</sup> Véase José Gelbard, declaraciones en *Cuestionario*, marzo de 1976.

<sup>153</sup> Leonardo Senkman, *La Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los refugiados indeseables 1933-1945*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

que instaló el cuestionamiento abierto al Ministro en los medios de comunicación y una investigación parlamentaria del contrato con el Estado impulsada por López Rega. En septiembre, Gómez Morales renunció a su cargo manifestando su oposición a “la política de continua emisión monetaria” y se cobijó como asesor del poderoso ministro de Bienestar Social. Unos días después, en una reunión de gabinete, Isabel “comentó, visiblemente molesta y tensa, que en el gobierno circulaba una lista de amenazados de la Triple A que encabezaba su Ministro de Economía”.<sup>154</sup>

Por otra parte, se estaba discutiendo el anteproyecto de ley agraria, que irritaba sobremanera al sector agropecuario y tendía un manto de incertidumbre sobre la evolución próxima de las exportaciones tradicionales. La SRA consideraba que la propuesta del gobierno equivalía a una reforma agraria:

“El anteproyecto revela un profundo desconocimiento de la realidad, de modo que sólo es posible explicarlo como un instrumento político y no como una herramienta económico-social (...) Una política agropecuaria de fuerte contenido ideológico colectivista, que crea bases jurídicas para una reforma agraria consistente en expropiar, confiscar y subdividir campos (...) Los elementos que generan inquietud no son solamente los que se originan en la subversión armada, sino (...) los que ignoran la realidad y afectan las bases mismas de la producción. Es en esta categoría de acciones donde ubicamos al anteproyecto de ley agraria (...) Una vez que se ataca el principio de propiedad, cualquiera puede ser víctima del despojo, sea productor grande, mediano o pequeño”.<sup>155</sup>

La Federación Agraria Argentina, que adscribía al Pacto Social, advirtió que “si esta ley no se sanciona, la que venga, que alguna vez vendrá, no va a ser tan buena”.<sup>156</sup> Pero el fantasma de las expropiaciones, azuzado en mayo de 1973, ya no asustaba a nadie. A esa altura, ni Giberti ni el propio Gelbard contaban con suficiente respaldo político para sostener las medidas ya establecidas y mucho menos para impulsar otras de mayor audacia. En las horas definitivas la CGT retiró su apoyo al proyecto.

En los últimos días de la gestión de Gelbard se anunció la “argentinización” de las bocas de expendio de combustible de Esso y Shell, la nacionalización de cinco bancos que habían sido comprados por capitales extranjeros durante el gobierno militar y la anulación de los contratos de la empresa telefónica estatal con las extranjeras Siemens e ITT. El sindicalismo saludó calurosamente las medidas, que aunque en la etapa inicial se habían promocionado como parte de la política

---

<sup>154</sup> María Seoane, *op. cit.*, pág. 374. Gelbard había buscado contrarrestar la avanzada de López Rega recurriendo a Balbín, que le prometió apoyo político. Pero el radicalismo respaldó el impulso de senadores lopezreguistas al caso Aluar y en la coyuntura más difícil para Gelbard emitió una declaración criticando al gobierno y a la política económica; había primado la estrategia alentada por el jefe de la bancada de senadores radicales, Antonio Tróccoli, que convenció a Balbín de utilizar el caso contra Gelbard para tomar distancia del gobierno.

<sup>155</sup> Anales de la SRA, 1974; citado por Ricardo Sidicaro, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>156</sup> Reproducido en *La Nación*, 19 de octubre de 1974, citado por Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 57.

nacionalista, eran en las nuevas circunstancias una parodia reformista con escaso impacto sobre la estructura real de poder.

Gelbard entregó a la Presidente el 21 de octubre, día en que fue aceptada su renuncia, un “Análisis reservado sobre la realidad política nacional”. Allí se enfatizaban las dificultades para gobernar sin un fuerte respaldo político y se destacaban los “elementos de descomposición” y las divisiones partidarias, tanto en el FREJULI como en la Hora del Pueblo y en el campo sindical; finalmente el documento advertía:

“(…) si no se ahonda en las coincidencias y se cierra el gobierno en su propia estructura favorecerá al enemigo incurriendo progresivamente en estas etapas: 1) encerramiento del gobierno en su propio círculo; 2) debilitamiento de la unidad nacional; 3) separación de las jóvenes generaciones de la del '45; 4) pérdida de vitalidad del movimiento; 5) agudización de la oposición al gobierno por parte de los partidos políticos; 6) imposibilidad de la economía de afrontar la crisis política. El gobierno será un gigante con pies de barro”.<sup>157</sup>

El consejo de Gelbard era retomar el proyecto original, fortalecer las “Coincidencias programáticas” y el “acuerdo social” y luchar enérgicamente contra la subversión, buscando recuperar el apoyo de las generaciones jóvenes. Pero a esa altura no había ninguna voluntad política en el núcleo gobernante para retomar esa propuesta. Sí a comienzos de los años setenta Perón había desarrollado una política conciliatoria “hacia fuera” buscando apoyo institucional sobre todo en la UCR, idea expresada fielmente en la frase “para un argentino no hay nada mejor que otro argentino”, ahora no sólo se volvía a la tradicional “para un peronista no hay nada mejor que otro peronista”, sino que también muchos declarados peronistas pasaban a ser los enemigos principales. *El Caudillo*, órgano vinculado a López Rega, pronto lanzaría la consigna “el mejor enemigo es el enemigo muerto”. Raudamente estaba cobrando forma un proyecto alternativo con el objetivo de quebrar la política de concertación y avanzar en la construcción de un nuevo bloque de poder que excluyera no sólo al ala de izquierda del movimiento sino también a las corporaciones que habían sustentado el Pacto Social.

Desde la lógica política, el programa de Gelbard había chocado contra una doble resistencia. Las expectativas generadas por sus propios enunciados promovieron la combatividad de los trabajadores, mientras que los sectores empresarios se oponían pese a la moderación contemplada en la aplicación de las medidas.

En el sector obrero, la persistente movilización de las bases desbordaba los canales establecidos para la concertación y la creciente intensidad de las luchas en las fábricas expresaba antagonismos

---

<sup>157</sup> “Análisis reservado del ministro Gelbard sobre la realidad política nacional. A la señora presidente de la Nación, 21 de octubre de 1974”, en *Cuestionario*, marzo de 1976.

sociales que contrariaban el proyecto de “armonía de clases”. La CGT sólo podía legitimarse frente a los trabajadores endureciendo sus demandas salariales. Más preocupados por su propia supervivencia que por la de un programa económico que siempre habían mirado con desconfianza, los dirigentes sindicales presionaron por hacer más estricto el congelamiento de precios y por nuevos aumentos salariales, obstaculizando un reajuste consensuado del Pacto Social.

El comportamiento de los empresarios era esperable, dada la debilidad de los pequeños y medianos, principal sustento de la política reformista en el seno del bloque dominante. Cuando la agitación política de la etapa inicial había sido parcialmente contenida y los partidarios de la “patria socialista” marginados, los empresarios expresaron sus críticas al programa. Habían sido las excepcionales circunstancias de la primera época las que hicieron de la concertación el único camino posible; Gelbard destacaba tiempo después:

“Pareciera que nadie recuerda ya el impacto emocional de las cárceles dramáticamente abiertas, la violencia que el 20 de junio castigó a un pueblo entusiasta cuando iba al encuentro de su líder, el clima de colectivización de campos e industrias que hizo a algunos perder la cabeza para reclamar presurosos la ‘amputación preventiva’, el desconcierto producido por las minorías del caos que hacía imposibles por evitar que el país se encauzara a través de sus instituciones”.<sup>158</sup>

Los empresarios advertían que la movilización obrera no cesaba y que las bases obtenían aumentos a través de la lucha de las comisiones de fábrica. Esta situación proseguía la erosión de la rentabilidad de los negocios y sólo podía encauzarse con un reposicionamiento de la CGT en la estructura de poder más allá de lo deseable por el empresariado.<sup>159</sup>

La política parecía incapaz de superar los condicionantes que imponía la dinámica económica; como lo destacó el propio Gelbard, “el país no tiene demasiadas opciones en materia económica; eso lo sabía Perón”.<sup>160</sup> En la degradación del Pacto Social pesaban los problemas económicos, pero también sus efectos cruzados con la esfera política.

Las especulaciones contra-fácticas que sugieren que todo hubiera sido distinto si Perón no hubiera muerto llevan al extremo la explicación política, y además, desconocen la intensidad de los intereses sectoriales en pugna. Perón había concitado inicialmente un alto consenso, pero en su breve gestión los conflictos sociales y las luchas corporativas en el seno del gobierno amplificaron la crisis de

---

<sup>158</sup> “Gelbard rompe el silencio”, *El Economista*, 6 de febrero de 1976.

<sup>159</sup> Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 52.

<sup>160</sup> José Gelbard, reportaje en la revista *7 Días*, setiembre de 1974.

governabilidad, y después de su muerte el mayor capital político de su sucesora era el temor generalizado frente al futuro.

### *Un ajuste que no ajusta: la gestión de Alfredo Gómez Morales*

La política de concertación y el Pacto Social no estaban entre las prioridades de Isabel y el “entorno” que capturó el poder cuando ella asumió al frente del gobierno nacional, cuyo proyecto económico y político suponía otro tipo de alianza, por fuera de la CGE y la CGT. A fines de 1974, López Rega presentó ante los jefes militares un plan que incluía una serie de compromisos básicos: acabar con la subversión, para lo cual proponía que la Triple A hiciera el “trabajo sucio” evitando la intervención directa de las fuerzas armadas; eliminar la “infiltración izquierdista” en la educación; poner fin a las políticas económicas antiempresarias, nacionalistas y reformistas fomentando la intervención del capital extranjero y la economía de mercado; y subordinar al conjunto del aparato sindical, marginando a los dirigentes “clasistas”. Para ello era necesario que los militares abandonaran la neutralidad política que mantenían desde el alejamiento del general Carcagno y pasaran a una actitud de apoyo tácito al gobierno.<sup>161</sup> Si bien el compromiso militar fue retaceado, manteniendo el sector una actitud expectante -pues transitaría la acelerada descomposición política preparando un proyecto propio-, el núcleo gobernante avanzó con sus planes.

El progresivo desmantelamiento del programa reformista sería comandado por un oscuro y nefasto personaje de la historia política argentina, José López Rega. El secretario privado de Perón en el exilio había arribado al Ministerio de Bienestar Social con el retorno de Perón y desde allí había comenzado a desplegar una estrategia propia. Se había enfrentado a la “tendencia” utilizando la represión ilegal y con el apoyo de los líderes sindicales que recelaban del poder que habían adquirido los militantes de izquierda; su vínculo con sectores sindicales se estrechó luego de la muerte de Perón para -ya desalojado el “camporismo” del gobierno- cuestionar el programa económico de la concertación. López Rega consiguió el apoyo de líderes sindicales y peronistas ortodoxos para desplazar a Gelbard a condición de “reperonizar” el gabinete.

Alfredo Gómez Morales, quien se había enfrentado de manera constante con Gelbard desde su posición al frente del Banco Central, fue designado Ministro de Economía. Tal como había sucedido durante la primera experiencia peronista, luego de que un empresario orientara los asuntos

---

<sup>161</sup> Victoria Itzcovich, *Estilo de gobierno y crisis política (1973-1976)*, Buenos Aires, CEAL, 1985, pág. 74.

económicos, un técnico (en este caso el mismo) se disponía a “hacer el ajuste”. El propio Gómez Morales destacó la aparente analogía: “Las actuales circunstancias me recuerdan la situación económica que tuve en 1952. Estamos en condiciones menos duras que en 1952, pero mucho más complejas”.<sup>162</sup> Para conformar su equipo el Ministro convocó a algunos “históricos” del peronismo, entre ellos Antonio López, Miguel Revestido, Carlos Emery, Julio Palarea y Luis Vasallo.

Desde mediados de 1974, la economía argentina mostraba una fuerte tendencia al desequilibrio externo al tiempo que se registraba un “recalentamiento” en el frente interno que agravaba en el corto plazo la desestabilización generada por el proceso inflacionario. La *Memoria* del BCRA correspondiente a 1974 señalaba:

“La economía argentina se encontró así, al finalizar 1974, frente a una difícil situación, derivada de la aceleración del proceso inflacionario en el país, de los efectos adversos de la coyuntura internacional y del marco social interno. En ese entonces los principales problemas eran los deterioros del sector fiscal y del balance de pagos. La política económica deberá contemplar, a partir de entonces, los ajustes necesarios y aun más urgentes para tender a orientar el proceso hacia un equilibrio más adecuado que permita, al mismo tiempo, fortalecer la inversión reproductora que asegure el nivel de empleo, el crecimiento del producto bruto interno y su justa distribución entre los grupos de la economía”.<sup>163</sup>

Para el equipo económico la coyuntura planteaba alternativas similares a las de 1949-1952: o se comprimía la presión de la demanda o se aumentaba la capacidad de la oferta. La primera involucraría una caída del consumo del sector asalariado; si bien esa fue la alternativa aplicada exitosamente durante la anterior gestión de Gómez Morales, era difícil de practicar en la nueva coyuntura social y política. La segunda dependía de la inversión estatal -reducida y limitada por las precarias finanzas públicas-, de la inversión privada nacional -retraída por el contexto macroeconómico-, y de los flujos de capital extranjero -que pronto se buscaría estimular, tal como en la gestión anterior-.

La situación del sector externo era crítica. Los términos del intercambio habían alcanzado su punto más bajo en el segundo trimestre de 1974; la balanza comercial empeoraba progresivamente por la creciente sobrevaluación del peso y por la expansión industrial que requería grandes volúmenes de importaciones; el Banco Central comenzaba a perder reservas en forma acelerada.

Durante la gestión de Gelbard, Gómez Morales había trabado la devaluación. En una reunión con periodistas, el 22 de octubre de 1974, había afirmado: “Yo me niego a considerar la posibilidad de modificar el tipo de cambio”; en declaraciones a la revista *Mercado*, el 5 de noviembre, decía: “La

---

<sup>162</sup> Reproducido en “El cambio de guardia”, *Mercado*, nro. 272, 24 de octubre de 1974, pág. 13.

<sup>163</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria y balance anual*, 1974, pág. 6.

devaluación no sirve para nada. Es la última medida a la que voy a recurrir”.<sup>164</sup> Pero esa decisión no podía dilatarse por mucho tiempo. En marzo de 1975, luego de treinta meses de tipo de cambio fijo, el peso fue devaluado y se implantaron varios tipos de cambio. También se aplicaron mayores controles a las importaciones, además de aplicar recargos y reintegros para compensar parcialmente el impacto de la modificación cambiaria.

De todos modos, la devaluación fue insuficiente para revertir la crisis en el sector externo. Los exportadores se mostraron insatisfechos e incrementaron sus presiones al gobierno. Los productores cerealeros y los exportadores de carnes y lanas solicitaron que se permitiese canalizar parte de las operaciones en el mercado libre de divisas -lo cual implicaba una devaluación encubierta adicional-, pero la propuesta no prosperó. Tampoco se aceptó el pedido de mayores reintegros y reembolsos, pues contradecía la necesidad de restringir el crédito. La Confederación de Asociaciones Rurales del Centro y Litoral del Oeste publicó por ese entonces una solicitud donde señalaba la descapitalización y la pérdida de rentabilidad de las explotaciones.

Una alternativa para resolver los problemas en el frente externo era atraer capitales desde el exterior, opción que también permitiría compensar la reducción del nivel de inversión pública que se había propuesto con fines de austeridad; esta estrategia no era muy diferente a la diseñada durante la gestión de Gómez Morales en el anterior gobierno peronista. Para atraer al capital extranjero era necesario flexibilizar la ley de inversiones extranjeras y desandar el discurso nacionalista que el gobierno y la administración Gelbard habían enarbolado. Gómez Morales sostenía que esa ley era “excesivamente rigurosa”, aún cuando en enero de 1974, al momento de su reglamentación, se habían establecido normas menos restrictivas para el acceso al crédito de las empresas extranjeras. Se dispuso que las firmas foráneas recibieran los mismos derechos y quedaran sujetas a iguales obligaciones que las nacionales en lo relativo a la asistencia financiera. Si bien el ministro hubiera deseado flexibilizar más la ley, hacía poco tiempo que se había dictado la “argentinización” saludada por los poderosos gremios. Además, la manifiesta crisis del balance de pagos motivó un incremento de las imposiciones a esas empresas. Los márgenes de maniobra para propiciar la alternativa que recalara en el ingreso de capitales provenientes del exterior eran extremadamente reducidos.

Quizás mayores posibilidades ofrecía recurrir al crédito de organismos financieros internacionales, lo cual tampoco resultaba fácil en ese contexto político. Gómez Morales mantuvo reuniones con directivos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario

---

<sup>164</sup> Juan Carlos De Pablo, *Economía política del peronismo*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1980, pág. 143.

Internacional (FMI). En marzo de 1975 el presidente del BCRA, Ricardo Cairolí, advirtió sobre la peligrosa reducción de las reservas internacionales. De continuar la situación, aseguraba, sería necesario iniciar “negociaciones de crédito tipo *stand-by*” con el FMI.

Durante un viaje a los Estados Unidos, principal acreedor de la Argentina, el ministro confió a los periodistas que el país necesitaba nuevos créditos para ir compensando parcialmente el esfuerzo de pagar con toda puntualidad los servicios de amortización e intereses de la deuda externa. Esos préstamos tenderían a facilitar un mejor escalonamiento de las obligaciones cuyo principal defecto, según Gómez Morales, no era su magnitud sino su distribución en los años que vendrían. Pero esas gestiones fueron cuestionadas por la propia CGE; Julio Broner, participante de la comitiva, declaró en Washington: “Nosotros no necesitamos al Banco Mundial ni al FMI ni al BID ¿Para qué vinimos?”.<sup>165</sup>

En el frente interno, la inflación marcaba el fracaso del proyecto distributivo y originaba presiones encontradas que hacían tambalear el Pacto Social. Para Gómez Morales, la eliminación de la inflación estaba “obstaculizada por un explosivo déficit de presupuesto”, cuya financiación por vía de emisión realimentaba el proceso.<sup>166</sup> El ministro atacó el recrudescido problema inflacionario con una política monetaria restrictiva, que implicaba una disminución del crédito oficial a las empresas públicas y a los sectores promocionados. Para restringir el circulante se aumentaron las tasas de interés, y el BCRA comenzó a financiar a la administración pública a través de Valores Nacionales Ajustables (VANAS). Por la urgente necesidad de financiamiento del Estado en noviembre de 1974 se dictaron nuevas leyes tributarias que incluían desde sanciones penales a los evasores hasta la fiscalización de diversas actividades financieras y bursátiles. Paralelamente se intentó frenar la inversión pública en viviendas, pero la medida fue demorada porque no era compartida por López Rega. Poco después se ajustaron las tarifas públicas.

A fines de 1974 se reabrieron las negociaciones salariales y se firmó una segunda “actualización” del Acta de Compromiso que disponía un aumento de los salarios y las asignaciones familiares. Esta decisión obedecía a la creciente presión sindical pero también al convencimiento de que la búsqueda de la “inflación cero” era incompatible con la situación económica del momento.<sup>167</sup> Paralelamente se

---

<sup>165</sup> Daniel Muchnik, *El tobogán económico*, Buenos Aires, Ariel, pág. 113.

<sup>166</sup> Citado por Muchnik, *op. cit.*, pág. 85.

<sup>167</sup> Más tarde señalaría que “la congelación de precios establecida en mayo de 1973 fue un error porque se prolongó demasiado y, en esa medida, provocó la creación de un tremendo mercado negro. Esto significó desviar los fondos hacia un tipo de inversión que no es económicamente deseable, sacándolos del circuito productivo”; citado en Daniel Muchnik, *op. cit.*, pág. 85.

aplicó un nuevo criterio en política de precios que permitía el traslado de los aumentos de costos con excepción de los salariales. Los empresarios hicieron caso omiso de las disposiciones oficiales y fijaron los precios de los bienes finales computando la totalidad de los costos. Prontamente los incrementos salariales fueron consumidos por la espiral inflacionaria.

La CGT criticó duramente la política de la Secretaría de Comercio (bajo la conducción de José Alloati) encargada de vigilar los precios y la obligó a incrementar los controles. También reclamó un aumento salarial de emergencia para compensar la pérdida del poder adquisitivo, concedido a principios de marzo de 1975. Pero ni los empresarios más convencidos de la CGE estaban dispuestos a absorber la diferencia. Las medidas fueron fuertemente criticadas por la central empresaria -que finalmente retiró sus representantes de la Comisión Nacional de Precios-, y evidenciaban la debilidad frente a los jefes sindicales del Ministerio de Economía -también con intenciones opuestas-, que contaba con lúbrico respaldo del círculo íntimo de la presidencia.

Las presiones de la CGT terminaron con una nueva convocatoria a paritarias. El gobierno fijó un plazo de dos meses para la firma de los nuevos acuerdos que comenzarían a regir a partir de junio, momento en que terminaba formalmente el Pacto Social establecido en 1973. Pero las controversias desatadas en las comisiones paritarias y el escaso eco que encontraban los líderes sindicales en el reducido grupo que tomaba las decisiones en el gobierno pronto condujeron a la paralización de las negociaciones y al recrudecimiento de los conflictos laborales. En marzo de 1975 estalló nuevamente un conflicto en la planta de Acindar que enfrentó al sindicato clasista liderado por Alberto Piccinini con la dirección de la UOM local; luego de dos meses las medidas de fuerza serían aplacadas por la represión del ejército.

En ese momento, los reclamos de los productores agrarios se intensificaron. Los productores chaqueños de girasol se negaron a levantar la cosecha hasta que se incrementaran los precios oficiales, los fruticultores neuquinos cortaron rutas y cerraron sus comercios en el Valle del Río Negro. Por su parte, los productores laneros de Santa Cruz amenazaron con bloquear caminos y puentes y cortar un gasoducto que iba hasta Buenos Aires, mientras que los tamberos suspendieron el abastecimiento de leche en varias provincias y las Ligas Agrarias realizaron un “paro comercial” impulsado por numerosas asambleas del interior.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 57.

En el mes de mayo, cuando se acercaba la fecha para declarar finalizadas las negociaciones en las comisiones paritarias, los empresarios y obreros llegaron a un principio de acuerdo: el aumento salarial sería del 38%, cifra muy superior a la propiciada por el ministro de Economía.

Al resultado de la concertación se agregaba la falta de respaldo del poder ejecutivo. El informe elevado por Gómez Morales a la Presidente de la Nación en abril de 1975, luego de seis meses de gestión, concluía que la situación económica sólo permitía aumentos salariales que compensaran la caída de los salarios reales posterior a marzo de 1975 y que cualquier incremento por encima de esa pauta debía basarse en aumentos reales de productividad. El ministro realizaba un diagnóstico de la “difícil” situación económica y proponía alternativas “ineludibles” y “perentorias” para resolver a tiempo “la grave y acelerada crisis hacia la cual nos encaminamos”.

Entre las medidas propuestas, en su mayoría poco específicas, destacaban aquellas vinculadas a la política de austeridad y de “racionalización” de la economía, similares a las diseñadas durante el “cambio de rumbo” de la política económica del período “clásico”. Se proponía aplicar una política selectiva en materia de inversiones privadas, postergar todo plan de inversión pública que no tuviese carácter de “imprescindible”, flexibilizar la ley de inversiones extranjeras aunque “sin afectar los principios básicos de la doctrina del Gobierno”, proceder al saneamiento de las economías y finanzas de las empresas del Estado y de la administración pública, etc. En materia de política monetaria y crediticia propiciaba una reducción sustancial de la financiación del déficit fiscal a través de la emisión monetaria y una política crediticia selectiva, desalentando la ampliación del crédito para consumo. Una propuesta curiosa pero significativa se refería a la “supresión de espectáculos de gran concurso popular en días laborales, y en horas muy avanzadas de feriados anteriores a una jornada laboral”, evidencia del elevado grado de “ausentismo” en las fábricas -calculado por el secretario de Comercio entre 20 y 30%- que afectaba tanto la rentabilidad de las empresas como la producción en su conjunto; estos “excesos” eran posibles al amparo de la nueva ley de Contratos de Trabajo.<sup>169</sup>

El programa de austeridad no encontró ningún respaldo en las fuerzas políticas que respondían a distintos sectores sociales ni en el propio gobierno. En mayo de 1975 el plan de Gómez Morales destinado a solucionar la “grave crisis económica” estaba a consideración del Ejecutivo sin que se conocieran decisiones al respecto. Las medidas propuestas tampoco contaban con el beneplácito de la CGT ni de la CGE, antiguos pilares del Pacto Social, y eran insuficientes para sumar a los sectores más concentrados del poder económico. La CGE se encontraba en un brete; por un lado, el gobierno

---

<sup>169</sup> Véase “Los efectos del plan económico”, *Mercado*, nro. 301, 22 de mayo de 1975, págs. 13-17.

le exigía el máximo apoyo para impulsar medidas con las que no concordaba plenamente. Por otro, los grupos empresarios tradicionales y otros sectores afectados por la política económica la acosaban como parte responsable.

En el informe dirigido al Ejecutivo, Gómez Morales planteaba su visión sobre los problemas críticos de la economía argentina:

“El remozamiento y revitalización del esquema de concertación presupone, como condición esencial, la unificación coordinada de la conducción de la política de ingresos entre las áreas de Economía y Trabajo, la CGT y la CGE, en una acción sistemática y continua, única forma de dar fuerza a sus recomendaciones o decisiones y de que las soluciones no resulten puramente hipotéticas o inalcanzables”.<sup>170</sup>

Lo que señalaba como condición necesaria para la “revitalización” de la política de concertación contrastaba marcadamente con la conflictividad que dominaba la coyuntura. Las “recomendaciones” de Gómez Morales eran visiblemente impotentes frente a la distancia infranqueable entre las actitudes adoptadas por cada sector y las que hubieran sido necesarias para mantener la colaboración de clases. En suma, estaba implicado el reconocimiento de que la política de concertación había fracasado.

Gómez Morales sabía que para salir del atolladero debía reducir los salarios reales, pero ello implicaba el agravamiento de la crisis política. Quizás a la espera de una coyuntura internacional más alentadora, buscó dilatar las medidas “correctivas”. Es posible que, al menos inicialmente, el Ministro no careciera de poder político para llevarlas a cabo, pero como sostuvo Alejandro Horowicz,

“usó su poder para no hacer (...) y cuando tuvo que hacer ya no contaba con los aliados en condiciones de respaldarlo. Los dirigentes sindicales no iban a defender a un ministro que laudaba en su contra, y en la desatada lucha por la hegemonía interna Lopecito comenzaba a apoyarse objetivamente en los sectores más concentrados de la actividad industrial y financiera”.<sup>171</sup>

El vacío y la inercia se habían apoderado de la política económica cuando la economía empezaba a reclamar urgentes correcciones para retomar el equilibrio interno y externo, buscadas de forma tardía e inconsistente. Durante la gestión de Gómez Morales los problemas críticos se mantuvieron en incubación mientras las medidas de ajuste se dilataron sin producir un ajuste de precios relativos que resolviera, como se proponía, los problemas de rentabilidad de las empresas y de las

---

<sup>170</sup> Alfredo Gómez Morales, Informe elevado a la Presidenta de la Nación, 15 de abril de 1975, pág. 4.

<sup>171</sup> Alejandro Horowicz, *op. cit.*, pág. 248.

exportaciones.<sup>172</sup> La falta de apoyos, logros y expectativas positivas llevó a su renuncia a comienzos de junio de 1975.

### ***La liquidación del programa de 1973: el “rodrigazo”***

Con el alejamiento de Gómez Morales del Ministerio de Economía se abrió el camino para que Isabel Perón y López Rega avanzaran con el dismantelamiento definitivo de la política de concertación a través de la aplicación de un plan de ajuste, cuyo correlato en plano político se evidenciaba en el sectarismo y exclusión de los dirigentes partidarios tradicionales. La izquierda política y cultural había sido desplazada del espacio institucional –sus opciones reducidas al repliegue y el militarismo-, y el sindicalismo peronista aparecía ahora como el principal adversario. La subordinación del sindicalismo sería mucho más difícil por tratarse de un actor estructural con tradición de lucha y capacidad de resistencia a las políticas “ofensivas”, que tenía un lugar vertebral en la estructura de partido gobernante. Para dobligar la previsible resistencia al programa y quebrar el poder de los sindicatos Isabel había hecho renunciar en mayo al General Anaya, comandante en jefe del ejército, y negociado su reemplazo por Alberto Numa Laplane con cuya favor pretendía contar.

En lugar de Gómez Morales asumió Celestino Rodrigo el 2 de junio de 1975. Miembro del denominado “clan López Rega”, Rodrigo se desempeñaba como secretario de Seguridad Social en el Ministerio de Bienestar Social y dirigía de la Unidad Operativa Proyecto Libia y la Cruzada de la Solidaridad.<sup>173</sup> El nuevo ministro tenía una larga trayectoria como funcionario bajo el peronismo;

---

<sup>172</sup> Celestino Rodrigo y Guido Di Tella señalaron tiempo después que para ser exitoso el ajuste de la economía debió haberse iniciado en enero de 1974. El primero señaló que “los parámetros económicos recibidos por Gómez Morales llevan implícitos una crisis que la austeridad e idoneidad que dicho ministro intenta revertir. Pero llega tarde, ya este intento requería ser iniciada en enero de 1974, fecha que, postergada hasta octubre, incide en el plan previsto por Gómez Morales, pero además, dificultado en su formalización por desinteligencias con López Rega”. Por su parte, Guido Di Tella destacó que “el intento de Gómez Morales de poner cierta restricción monetaria es la política que debió haberse puesto en enero, no en septiembre. En septiembre ya quizás no bastaba la política de un cierto control monetario, que fue muy interferida. Había que hacer también un ajuste de los precios relativos en el precio de la divisa”; ambas declaraciones en Juan Carlos de Pablo, *La economía que yo hice*, Buenos Aires, El Cronista Comercial, Vols. I y II, págs. 167 y 83, respectivamente.

<sup>173</sup> La Unidad Operativa Proyecto Libia era el órgano ejecutor de una iniciativa por la cual se buscaban dólares de libre disponibilidad a través de proyectos bilaterales que, según trascendió, alcanzaban los mil millones de dólares. Argentina proveería armas y aviones, frigoríficos y alimentos mientras que el gobierno de Khadaffi entregaría combustibles. Uno de los problemas que enfrentaba el proyecto era la sobrevaluación de la moneda local, que el nuevo ministro se encargaría de modificar. La Cruzada era una reedición parcial de la Fundación Eva Perón por la cual se canalizaban

había sido gerente del Banco Industrial y uno de los principales asesores de la Secretaría Técnica de la Presidencia, organismo que tuvo a su cargo la elaboración de los Planes Quinquenales en los años cuarenta y cincuenta.

Rodrigo ubicó en la Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica a Ricardo Zinn, a quien había conocido mucho tiempo atrás en el Banco Industrial, y al empresario bodeguero Nicolás Catena como jefe de asesores, entre los que destacaba Pedro Pou. Zinn había sido director de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en la anterior experiencia peronista, luego ejecutivo en grandes empresas privadas como Sasetru y SIAM Di Tella, y en 1970 asesor de Aldo Ferrer en el Ministerio de Obras Públicas. Zinn no tenía vínculos políticos con el peronismo, movimiento que -según expresó posteriormente- detestaba.<sup>174</sup> Definía a su equipo de asesores como “iconoclastas sin ideología”: “Kriegeristas para devaluar; gomezoralistas en cuanto a la austeridad; alsogaristas en la indexación (...); frigeristas para comprender la necesidad de la inversiones extranjeras; ferreristas en cuanto a la adopción de políticas graduales y retoques periódicos”.<sup>175</sup>

Cuando el nuevo equipo asumió, la coyuntura económica se había vuelto crítica en todos los frentes: la aceleración del proceso inflacionario y el deterioro de la situación fiscal coincidieron con el persistente desequilibrio externo que mermó las reservas internacionales. El dólar paralelo llegó a triplicar la cotización oficial, estimulando las incontables prácticas de contrabando, especulación y evasión.

Para Rodrigo, la economía sufría “problemas coyunturales” que podían rectificarse con una “conducción económica acertada”. En su primer discurso afirmaba:

“Hemos estudiado largamente la realidad económica argentina y se decidió emprender de una vez por todas el saneamiento de nuestra riqueza, tomando las medidas necesarias sin temor a críticas y hablando al pueblo con la verdad. Algunas medidas pueden parecer, a primera vista, un tanto impopulares, pero tenemos ante nuestra vista un ser querido que está enfermo y es preciso operarlo para salvar su vida”.<sup>176</sup>

El diagnóstico de los males que aquejaban a la Argentina apuntaba al problema inflacionario, la incompetencia del sistema de controles de precios, el acrecentado déficit fiscal y las operaciones “no

---

fondos de dudoso origen hacia actividades también oscuras, como el financiamiento de operaciones de la Triple A, según quedó demostrado posteriormente.

<sup>174</sup> En agosto de 1976 -luego de la caída del gobierno- Zinn publicaría un libro titulado *La Segunda Fundación de la República*, (Buenos Aires, Pleamar), donde hacía responsable a Perón –y a Hipólito Hiriogoyen- por la “decadencia argentina”; decía que desde 1973 hasta marzo de 1976 había gobernado el “enemigo”, y que a partir de esa fecha, “triunfó el país civilizado y ético sobre la anarquía y el desorden que desde 1945 trata de tomar por asalto a la Nación”. Más tarde se desempeñaría como ejecutivo en Sevel, del grupo Macri y asesor financiero de María Julia Alsogaray durante el gobierno de Carlos Menem en los años noventa.

<sup>175</sup> Citado por Daniel Muchnik, *op. cit.* pág. 149.

<sup>176</sup> Citado en Juan Carlos De Pablo, *Política Económica Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1984, pág. 193.

lícitas” en el mercado de cambios. Cuando enumeró esos problemas Rodrigo destacó que la causa fundamental de la distorsión de la situación económica era la existencia de dos “enemigos”: la violencia y el terrorismo, por un lado, y los “especuladores”, por otro.

Desde tiempo atrás los sectores liberales reclamaban un ajuste, y distintas fuerzas políticas entendían conveniente que algunas medidas costosas en términos sociales se tomaran tiempo antes de las elecciones previstas para 1976.<sup>177</sup> A fines de marzo la revista *Mercado* había publicado un artículo de Friedrich von Hayek -Nobel de Economía en 1974-, en el que el economista austríaco sostenía que “toda inflación tiene origen en una demanda excesiva” y que había que “aceptar un cierto nivel de desocupación” y “renunciar a la ilusión de que se puede indefinidamente prolongar la sobreexpansión y dedicarse en cambio, desde ya, a mitigar los sufrimientos”.<sup>178</sup> Rodrigo adoptó, en efecto, un enfoque afín al neoliberalismo que ya germinaba en el anti-intervencionismo de Hayek y en el monetarismo de Milton Friedman. El Ministro afirmó con ironía que “si no tocáramos las tarifas y si a ello le sumáramos el déficit fiscal... la mejor industria del país sería la importación de máquinas para fabricar papel moneda”.<sup>179</sup> Al igual que Gómez Morales, Rodrigo se proponía aliviar la crisis del balance de pagos y contener el déficit fiscal, pero el nuevo plan de estabilización estaría forjado en la línea ortodoxa de la terapia de *shock*.

Dos días después de asumir, dispuso una megadevaluación y un considerable aumento tarifario, y anunció una férrea política de austeridad en el gasto -que contemplaría como única excepción el mantenimiento del programa de viviendas a cargo del ministro de Bienestar Social-. La estrategia era alentar las exportaciones para resolver los problemas en el frente externo. El ajuste recesivo que Hayek proponía para aplacar las tensiones inflacionarias que estallaron a nivel mundial con la crisis del petróleo tenía en la Argentina un escenario particular. La crisis del sector externo hacía más urgente el ajuste, y la estructura económica hacía fuertemente regresivos sus impactos: el alivio de la restricción externa requería un incremento de los saldos exportables que implicaba

---

<sup>177</sup> El MID señalaba que “dos años de política económica que se orientó deliberadamente a paralizar totalmente el esfuerzo de inversión tiene un precio que tarde o temprano se debe pagar”; el joven senador radical Fernando de la Rúa resumía con bastante confusión conceptual la inminencia del ajuste: “Lo primero que debe atenderse es la disminución del salario real, el déficit de la producción y la crisis en el sector de la política económica externa”; citados en Muchnik, *op. cit.*, pág. 148. Las presiones contra la postergación del ajuste se intensificaron desde marzo, cuando, de acuerdo a Di Tella, comenzaron los “rumores de un inminente cambio político encabezado por el ala derecha”; Di Tella, *op.cit.*, pág. 210. En la Revista *Economic Survey* del 27 de marzo de 1975 se leía: “El tema de la semana ha vuelto a ser, sin duda, la curiosa situación del Ministro de Economía, aparentemente condenado a una permanencia sin sentido en un cargo donde afronta el más lamentable de los fracasos”; citado en De Pablo, *Economía Política del Peronismo*, pág. 155.

<sup>178</sup> Revista *Mercado*, nro. 292, 20 de marzo de 1975.

<sup>179</sup> Citado en Daniel Muchnik, *op. cit.*, pág. 153.

deprimir el consumo. Para De Pablo “la búsqueda deliberada del deterioro del salario real” estaba justificada porque era “el precio que había que pagar para lograr el mantenimiento del pleno empleo vía la superación de la crisis de balanza de pagos”.<sup>180</sup> El equipo económico esperaba que en los meses siguientes al *shock*, aplicado a principios de junio, los precios crecieran en una proporción un tanto menor al incremento del tipo de cambio y las tarifas, y que los salarios quedaran rezagados.

El 4 de junio, cuando Rodrigo anunció las principales medidas, se encontraba en pleno desarrollo la paritaria que debía fijar el nuevo nivel de salarios cumplidos dos años del establecimiento del Pacto Social. El 6 de junio la presidente intentó calmar el nerviosismo generado anunciando un aumento del 65% en el salario mínimo. Poco después, el 9 de junio, advirtió que los aumentos que debían negociarse en las paritarias de cada actividad no debían superar el 38%- Rodrigo, según declaró después, consideraba el hecho consumado.<sup>181</sup> Pero la CGT declaró que el aumento previsto ya no era suficiente y se negó a refrendar un acuerdo. El gobierno reaccionó con la propuesta de suspender las paritarias y otorgar un aumento general de salarios del 45%, pero la central obrera lo impugnó reclamando negociaciones colectivas libres.<sup>182</sup>

En un marco de movilización obrera, con paros de transporte y de docentes, el 15 de junio el gobierno dio libertad a empresarios y sindicatos para que negociaran los salarios en el ámbito de cada industria. El 20 de junio firmaron sus convenios la UOM y la Asociación Obrera Textil, estableciendo aumentos cercanos al 130%. Los aumentos salariales conseguidos por otros sindicatos iban desde el 60 al 200%, con un promedio de 160% que superaba largamente las ofertas del gobierno.<sup>183</sup>

Los nuevos acuerdos debían ser ratificados por el gobierno, que no sabía cómo responder a la situación generada. La UOM dobló la apuesta realizando el 24 de junio un acto de “apoyo” y de “agradecimiento” a Isabel por la firma del convenio paritario del sector. Otra manifestación organizada por la CGT en la Plaza de Mayo demandó la convalidación de los acuerdos y reclamó la renuncia de Rodrigo y López Rega. Ese mismo día el Ministerio de Economía propuso anular las paritarias y realizar un aumento salarial inmediato del 50%, al que se agregarían dos aumentos sucesivos de 15%, en octubre y marzo. Isabel pretendía retomar el control del proceso mientras

---

<sup>180</sup> Juan Carlos De Pablo, *Economía Política del Peronismo*, Buenos Aires, El Cid, 1980, pág. 185.

<sup>181</sup> Discurso de Celestino Rodrigo del 30 de junio de 1975.

<sup>182</sup> Isabel Perón había hecho firmar a todos los ministros de su gabinete un Acta Reservada por la que se determinaba que el Ministerio de Trabajo no podía homologar aumentos salariales superiores al 45%, la imposibilidad de declarar por dieciocho meses nuevos ambientes insalubres y de negociar el pago de haberes en huelgas declaradas ilegales. “Habla el señor Rodrigazo”, *Gente*, 20 de junio de 1985.

<sup>183</sup> Guido Di Tella, *op. cit.*, 1983, p. 212.

Rodrigo salía en defensa de su plan y anunciaba las medidas que lo completaban: precios “realistas” en todos los sectores para evitar el mercado negro; “en lugar de controlar precios artificiales” se controlaría la productividad; política flexible en materia de tipos de cambio con el propósito de mantener la capacidad competitiva del país; saneamiento del sector público; compresión del consumo; desaliento del turismo al exterior; reajustes periódicos de tarifas para “mantener y recuperar la capacidad de inversión del sector público”; e igual tratamiento a la empresa extranjera que a la nacional. El Ministro justificaba el ajuste de esta manera: “No es posible destruir los ingresos del mañana para mantener un presente ilusorio”.<sup>184</sup>

La propuesta fue rechazada públicamente por la CGT, que pidió la homologación de las paritarias. El ministro de trabajo renunció, y en su cargo asumió el metalúrgico Cecilio Conditti. Desde el día 30, mientras que en la sede central de la CGT los manifestantes enarbolaban la consigna “El convenio laboral o la huelga nacional”, se extendieron en Capital Federal, el Gran Buenos Aires y distintas ciudades del interior incontables huelgas no convocadas por los sindicatos nacionales. Las movilizaciones se sucedieron durante toda la primera semana de julio. Mientras se interpelaba a la conducción económica en la Cámara de Diputados, la CGT declaró un paro general para el 7 y 8 de julio, que sería el primero durante un gobierno peronista. La convocatoria al paro señalaba que:

“ha llegado el momento de defender a Perón y su doctrina (...) repudiar el uso discrecional del poder, que tiende a generar enfrentamientos sin precedentes en la historia de nuestro movimiento entre la jefa del mismo y sus trabajadores, así como también la concepción que se intenta imponer a través de medidas que apuntan a la desnacionalización de la economía y lo que es más grave, del ser nacional”.<sup>185</sup>

Cuando Isabel anunció que aprobaría la homologación de los convenios se selló el fracaso de la tentativa de ajuste. El programa de Rodrigo fue un fracaso rotundo, pues el reajuste de precios y tarifas fue superado por los incrementos salariales. La aplicación unilateral del programa de ajuste antes del cierre de las paritarias despertó una reivindicación masiva de los gremios que terminó por dar vuelta los efectos de las medidas. La huelga demostró que el movimiento obrero retenía una cuota sustancial del poder y que los militares no estaban dispuestos a intervenir todavía. Pese a las intenciones de López Rega, los altos mandos manifestaron que el conflicto laboral era un asunto interno del movimiento peronista.

El programa de ajuste sólo había encontrado adhesión explícita en algunos sectores concentrados del empresariado. El Consejo Empresario Argentino, presidido por Alfredo Martínez de Hoz y

---

<sup>184</sup> Discurso de Celestino Rodrigo del 28 de junio de 1975.

<sup>185</sup> Citado por Pablo Kandel y Mario Monteverde, *Entorno y caída*, Buenos Aires, Planeta, pág. 77.

conformado por grupos como Fortabat, Pérez Companc y Techint, acudió al pedido de apoyo de Rodrigo manifestando que aprobaba las medidas. Particularmente satisfechos estuvieron los dirigentes de las organizaciones empresarias del agro, quienes se comprometieron a incrementar la siembra; uno de esos dirigentes le habría asegurado al Ministro: “no tenga cuidado por la magnitud de la cosecha, porque vamos a sembrar hasta en nuestros domicilios particulares”.<sup>186</sup> Pero el programa económico no encontró un apoyo decidido en las expresiones políticas de los desarticulados sectores empresarios. Parte de los grupos económicos más poderosos, base social capaz de impulsar el ajuste, desconfiaban del signo político del gobierno que pretendía realizarlo. Frente a la movilización social y las medidas de fuerza espontáneas y las organizadas por la CGT los empresarios no opusieron una resistencia política orgánica, sino que se aprestaban a responder en el mercado -a partir de la liberalización de precios que sabían que vendría- y violando las disposiciones oficiales si fuera necesario. La CGE no había sido siquiera consultada en la elaboración de las medidas y su desplazamiento de la conducción de la política económica era evidente. Sus dirigentes no tomaron posición en las conflictivas negociaciones entre el gobierno y los sindicatos, y sólo atinaron a reclamar medidas urgentes para evitar la quiebra de las pequeñas y medianas empresas envueltas en una severa crisis de liquidez.

Las movilizaciones que respondieron al “rodrigazo” habían estado fuera del control de los jefes sindicales. Casildo Herreras, secretario general de la CGT, había pedido a los trabajadores que expresaran “orgánicamente” sus demandas pues las acciones “espontáneas” sólo servían de “caldo de cultivo a los intereses antipopulares”;<sup>187</sup> pero como señaló otro dirigente, no había un “solo sindicato que pueda pedirle a sus bases que parasen las negociaciones salariales”.<sup>188</sup> Pensando en su propia supervivencia los dirigentes sindicales intentaron colocarse al frente de los reclamos, dando lugar a una confrontación frontal con el gobierno que no tenía precedentes y marcaba el fin del Pacto Social.

Además de quebrar el plan del gobierno con el paro general el sindicalismo se posicionó como la fuerza política con mayor poder de negociación. El triunfo de las reivindicaciones salariales implicó la derrota del núcleo político que impulsaba el programa de ajuste. Con el apoyo de políticos moderados, Rodrigo y López Rega fueron apartados del gobierno. Primero renunció López Rega y unos días después, cuando en una reunión de gabinete convocada por la Presidente faltaron los

---

<sup>186</sup> “A 10 años del *rodrigazo* la versión de Rodrigo”, *El Cronista Comercial*, 3 de junio de 1985, pág. 3.

<sup>187</sup> Fabián Fernández y María Cotarelo, “Lucha del movimiento obrero y crisis de la alianza peronista”, *PIMSA*, 1997.

<sup>188</sup> Citado por Liliana De Riz, *op. cit.*, pág. 181.

militares especialmente invitados y afloraron algunas “desinteligencias” entre los ministros, Rodrigo presentó su dimisión.

Se ha señalado que el plan de Rodrigo puede considerarse una provocación deliberada para desatar una estampida inflacionaria de no retorno; así lo habría sugerido un colaborador del equipo económico: “La explosión era adrede. Si venían los gremios y pedían 80%, Zinn decía que debíamos ofrecerles 100%. Y en el plan monetario que estábamos preparando nos pedía que agregáramos partidas siderales por las dudas”.<sup>189</sup> El propio Zinn señalaría en 1976 que “la aceleración destructora del país no se modifica de un día para otro. Los indicadores económicos deben seguir empeorando para obtener el necesario saneamiento sobre el cual se pueda construir un proceso de crecimiento autosostenido”.<sup>190</sup>

De cualquier forma, el “rodrigazo” marcó un claro corrimiento político hacia la derecha. Así lo percibía por aquel momento un analista político:

“El peronismo viró bruscamente en estos dos últimos años de la izquierda a la derecha política...pero aún después de todo (...) algo irreductiblemente peronista quedaba en la política económica: el deslizamiento de los ingresos en una dirección popular. El peronismo había dejado de ser un populismo de izquierda para convertirse en un populismo de derecha: su identidad residía todavía en el sustantivo “populismo”. La aparición del plan Rodrigo, ahora, borra esta imagen”.<sup>191</sup>

La crisis terminó con la victoria de la burocracia sindical, que al asumir un inédito control sobre el proceso político tenía la pretensión de reorientar el rumbo económico hacia el “verdadero peronismo”. Una solicitada publicada el 22 de julio destacaba que se había logrado vencer “un plan económico con resabios del más perimido liberalismo [que] pretendió recurrir a viejas fórmulas, tantas veces empleadas para pauperizar a los argentinos, quebrar la economía nacional y entregarnos a la voracidad de los centros financieros del poder económico internacional”. También allí se definían las líneas rectoras que debería seguir el gobierno en adelante en materia económica:

“Entendemos necesario que el Estado asuma en su totalidad la conducción del comercio exterior, en forma similar a como se hizo durante los gobiernos de Perón a través del IAPI, que tan beneficiosa experiencia ha dejado, que se provea de inmediato una política de desarrollo interno, para la que es indispensable el control de la economía por parte del Estado... El Estado Justicialista no se debe reducir a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada. Asumiendo un papel estratégico y predominante, debe cumplir una función rectora, precursora y empresarial; actuando como promotor y gestor de los intereses colectivos”.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Néstor Restivo y Raúl Dellatorre, *El rodrigazo, 30 años después*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005, pág. 24. En 1979 Ferrer destacó que era “curioso que todavía nadie haya señalado que (,,) [el Plan Rodrigo] fue uno de los más exitosos proyectos de desestabilización contra un gobierno popular”; Ferrer, “Crisis y alternativas de la política económica argentina. Respuestas a comentaristas”, *Desarrollo Económico*, nro. 73, abril-junio de 1979.

<sup>190</sup> Ricardo Zinn, citado por Néstor Restivo y Raúl Dellatorre, *op. cit.*, pág. 73.

<sup>191</sup> Mariano Grondona, “La raíz del desconcierto”, *Mercado*, 19 de junio de 1975, pág. 11.

<sup>192</sup> “El Movimiento Obrero ante la situación nacional”, *Clarín*, 22 de julio de 1975.

### ***Los sindicatos en el poder y los intentos de recomponer la concertación: Bonanni y Cafiero***

El giro hacia la derecha en la política económica había llevado al sindicalismo al enfrentamiento abierto. Al ganar la pulseada, los jefes sindicales pasaron a ser el punto de apoyo obligado para la desestabilizada coalición de gobierno. Pronto se especuló con el recambio de Isabel. Preparando la sucesión, los parlamentarios peronistas designaron como presidente del Senado a Ítalo Luder -de buenas relaciones con los sindicatos- y bloquearon el proyecto de Ley de Acefalía impulsado por Isabel que permitiría la designación de un ministro del gabinete como Presidente de la Nación; Lastiri fue removido de sus cargos en la Cámara de Diputados y en el Partido Justicialista. Por esos días, mientras la prensa la acosaba con denuncias de corrupción por operaciones vinculadas a la Cruzada de Solidaridad, Isabel delegó el mando en Ítalo Luder invocando razones de salud.

Al parecer el gobierno sólo reconocía como alternativa buscar el apoyo de sectores militares para evitar un inminente nuevo golpe de Estado. Los militares pidieron la renuncia del comandante en jefe de las fuerzas armadas Laplane y su reemplazo por Jorge Rafael Videla, y exigieron “mayores instrumentos” para reprimir a las organizaciones armadas. Más tarde el gobierno declaró el estado de sitio para “ordenar todas las formas de represión contra nuevas y reiteradas manifestaciones de violencia que se han consumado para impedir la realización de una Argentina Potencia y de una revolución en paz”.<sup>193</sup> Las acciones de la guerrilla urbana orientadas contra las fuerzas militares y la emergencia de un foco de guerrilla rural en Tucumán dieron al Ejército la posibilidad de recuperar un papel destacado en la política interna y aplicar de manera discrecional las tácticas de contrainsurgencia.<sup>194</sup>

En reemplazo de Rodrigo asumió Pedro Bonanni -Ministro de Hacienda en la época del “cambio de rumbo” de la anterior gestión justicialista-, secundado por Benedicto Caplán -ex Ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza-.

La crisis económica era manifiesta y no se sabía aún qué profundidad podría alcanzar. Al impacto inflacionario de la devaluación se agregó en junio y julio una agudización sin precedentes de la puja salarial; el proceso inflacionario recrudeció en coincidencia con la apertura de una fase recesiva en la economía. El incremento del desempleo comenzó a dominar la escena mientras el desequilibrio en el balance de pagos permanecía y el déficit fiscal se hacía incontenible. El sistema financiero se

---

<sup>193</sup> Citado por Liliana De Riz, *op. cit.*, pág. 192.

<sup>194</sup> Maristela Svampa, “El populismo imposible y sus actores, 1973-1976”, en Daniel James (Dir), *op. cit.*, pág. 433.

desquiciaba y se disparaba la demanda especulativa de divisas; surgían nuevos mecanismos financieros caracterizados por su liquidez, corto plazo y elevada rentabilidad, que anunciaban lo que habría de perfeccionarse tiempo después.

Bonanni sostuvo que los problemas de las “zonas críticas” de la economía eran “perfectamente superables” a través de la aplicación de un conjunto de medidas de estabilización, que no diferían en esencia de las propuestas por Gómez Morales.<sup>195</sup> Apenas designado al frente del Ministerio convocó “a todos los sectores representativos de la comunidad” a “proyectar en conjunto el Plan de Emergencia que la actual situación reclama con urgencia”.<sup>196</sup> La insólita convocatoria revelaba que el gobierno había perdido por completo su capacidad de arbitraje: debía convocar a “los sectores sociales representativos” -cuyas posiciones eran bien conocidas- a formular el programa económico. La precariedad del respaldo institucional con el que contaba el equipo económico hacía de la estrategia de apelar al consenso una pantomima. Como era de esperar, las recomendaciones elevadas por los distintos sectores correspondían marcadamente a sus intereses y estaban muy lejos de los acuerdos firmados en 1973. El documento enviado por la CGT, cargado de retórica tradicional, proponía “retornar al verdadero peronismo”: el congelamiento de precios, el ajuste periódico de los salarios, la participación de los trabajadores en la gestión empresarial, la sindicalización las obras sociales, la reconstrucción de la estructura productiva estatal, la nacionalización del comercio exterior -recreando el IAPI-, y la creación de un Consejo Nacional de Emergencia Económica. Por su parte, la CGE y la Confederación de la Industria Nacional Argentina (CINA) proponían autorizar el traslado automático a los precios de los incrementos de costos por efecto de las devaluaciones y los aumentos salariales, aumentar los créditos disponibles, regularizar y concertar la política salarial, normalizar los pagos del Estado y renegociar la deuda externa.

A la espera de la definición del Plan de Emergencia Económica, Bonanni refrendó algunos aumentos salariales y anunció una tregua de precios y salarios. Aún cuando tuvo lugar un altercado con los gremios -en torno al seguro de desempleo que pretendía instrumentar y que los dirigentes sindicales rechazaban-, Bonanni obtuvo el compromiso de la CGT. La CGE, en cambio, rechazó la propuesta argumentando que las empresas caerían en quiebra si no recomponían sus ingresos, argumento que adquiría fuerza de amenaza por el contexto de los días previos, en los que gran cantidad de obreros habían sido despedidos. Ante la imposibilidad de alcanzar un mínimo acuerdo

---

<sup>195</sup> Pedro Bonanni, discurso del 30 de julio de 1975.

<sup>196</sup> Pedro Bonanni, discurso del 22 de julio de 1975.

social para dar continuidad a las medidas necesarias, Bonanni renunció veintiún días después de asumir.

Al frente de la cartera de Economía fue designado Antonio Cafiero, otro dirigente “histórico” del equipo del “cambio de rumbo”, que durante la gestión de Gelbard había ocupado lugares secundarios y luego de la muerte de Perón había partido como embajador a Bruselas. Con esta designación, la CGT pasaba a tener una participación mucho más directa en la administración pública que la que había tenido en la alianza original del Pacto Social. Cafiero había sido asesor de la central obrera y tenía una larga y estrecha vinculación con algunos dirigentes sindicales. Al frente de la Secretaría de Programación Económica asumió Guido Di Tella, y el gabinete se reforzó con la designación de Carlos Ruckauf, un abogado de las 62 Organizaciones, en el Ministerio de Trabajo. Dirigentes históricos u “ortodoxos” del partido peronista y de extracción sindical pretendían ahora retomar la “verdadera filosofía peronista”. Así lo expresó en tono reivindicativo el propio Guido Di Tella años después:

“Me parece que el peronismo no es para nada consustancial con el primer período de izquierda que tuvo, me parece que eso fue aberrante. También me parece que el peronismo de Isabel igual es aberrante porque reconvirtió al peronismo en una especie de fascismo franquista. Me parece que el período en el cual estuve fue un intento más acorde con lo que puede ser o podía ser el peronismo que es un movimiento de centro basado en el apoyo sindical y en el apoyo político moderado”.<sup>197</sup>

Cafiero tenía la responsabilidad de reimpulsar la concertación, que desde la muerte de Perón se había trocado por la confrontación y la disgregación. Aunque tenía el peso político suficiente para reabrir el diálogo sectorial, era muy difícil revertir el descreimiento en la capacidad del gobierno para contener las demandas desatadas. Pero Cafiero manifestaba cierto optimismo:

“Yo creo que la coyuntura difícil y grave que vive la economía de la República es superable, y de hecho se está superando, pero que es trabajosa, que va a costar su tiempo y que eso va a obligar a encuadrar ciertas reclamaciones de tipo sectorial y ajustarlas al ritmo general que la marcha de la economía debe seguir (...) No vamos a aceptar como una pauta implícita en nuestro programa económico, un estado recesivo en el país”<sup>198</sup>.

El equipo económico decretó una “tregua social” de 180 días que prohibió los despidos y las huelgas. Como la recesión y el desempleo amenazaban con agravar la creciente conflictividad social, el principal objetivo era lograr una reactivación económica, inmediatamente seguido en importancia por la “desaceleración gradual de la inflación”.<sup>199</sup> El “enfoque gradualista” que pretendía aplicarse para frenar la inflación respondía la necesidad de contemplar los intereses de los distintos sectores y

---

<sup>197</sup> Guido Di Tella en Juan Carlos de Pablo, *La economía que yo hice...*, pág. 175.

<sup>198</sup> *Boletín del Ministerio de Economía* del 7 de noviembre de 1975.

<sup>199</sup> Antonio Cafiero, discurso del 25 de agosto de 1975.

evitar nuevos *shocks*. Retomar la concertación era la única fórmula para promover el necesario reajuste de precios relativos evitando reacciones sectoriales desestabilizadoras. Algunos grupos asalariados habían resultado singularmente perjudicados por el proceso inflacionario y a sus demandas se sumaban las de los estratos medios de la sociedad, que también habían sufrido un fuerte deterioro en su poder adquisitivo.

A fines de octubre Cafiero señalaba ante empresarios del interior integrantes de la CGE:

“En nuestra concertación está prevista la creación de una intersectorial que analice el problema de los ingresos relativos de los distintos sectores. El sistema de precios relativos está totalmente distorsionado, distorsionado por los hechos de mayo que han de alguna manera introducido una gran heterogeneidad una gran confusión, pero es nuestro propósito establecer pautas de corrección de ese sistema y establecer en definitiva una meta en la relación funcional del ingreso entre trabajadores y empresarios. Aquí tenemos un gran problema de distribución sectorial del ingreso que tenemos que abordar y no queremos hacerlo simplemente a nivel de Estado, queremos hacerlo por la vía de la concertación”.

Y agregaba una advertencia:

“Si trabajadores, empresarios y Estado no acertamos en una solución para el momento que vive el país en el orden económico y social, con su correspondiente trascendencia político-institucional, el país, señores, va a vivir horas mucho más graves, mucho más dolorosas que las que está viviendo en estos momentos.”<sup>200</sup>

El 25 de octubre se firmó con la CGT y la CGE el “Acta de Concertación Social Dinámica”, que recogía expresamente los objetivos e instrumentos fijados por las “Coincidencias Programáticas” de diciembre de 1972. Se trataba de una reedición del Pacto Social que incorporaba pautas de flexibilidad, con una política de precios más laxa y previsiones para indexar los salarios cada tres meses a partir de enero de 1976, tal como lo había propuesto el plan sindical elevado a Bonanni. El Acta reconocía la existencia de sectores laborales con remuneraciones rezagadas en términos relativos y de sectores empresarios privados y públicos con agudos problemas de rentabilidad. Como complemento de ese acuerdo, se proyectaba crear el Instituto Nacional de Remuneraciones, la Productividad y la Participación, integrado por representantes obreros y empresarios, que coordinaría y vigilaría la política de indexación de salarios e implementaría mecanismos de participación de los trabajadores en la dirección de las empresas; pero el proyecto, que fue denunciado como “sovietizante” por la SRA, no llegaría a ser sancionado.

Cafiero destacó ante los empresarios el “gesto realmente de responsabilidad de la Confederación General del Trabajo, cuando no ha planteado una exigencia de aumento masivo sino de aumento

---

<sup>200</sup> *Boletín del Ministerio de Economía* del 7 de noviembre de 1975. Más tarde el propio Cafiero diría que “la decisión de derrocar al gobierno no dependía de lo que hiciésemos o dejáramos de hacer, era sólo cuestión de tiempo y oportunidad”. Antonio Cafiero, *Desde que grité ¡Viva Perón!*, Buenos Aires, Pequén, 1983, pág. 125.

selectivo en función de rezago relativo, que nos va a permitir ordenar la política salarial”.<sup>201</sup> Sin embargo, una semana después de firmado el pacto, bajo presión gremial, el ministro otorgó un aumento de salarios del 27% sin consultar a la CGE. Guido Di Tella expresó tiempo más tarde: “Nosotros no manejábamos los salarios, queríamos pero no; eso lo manejaban los sindicatos. Sólo manejábamos la política de cambios”.<sup>202</sup> También la política monetaria estaba, como la salarial, fuera del control de Economía: el enorme atraso de los ingresos fiscales provocaba mes a mes un incremento del déficit público que debía ser cubierto con emisión monetaria.

Se buscó evitar el retraso cambiario aplicando un sistema de minidevaluaciones periódicas, que asegurarían un “tipo de cambio realista”. El incremento gradual del precio de las divisas realimentaba la inflación pero permitía, en combinación con la indexación de los reembolsos a las exportaciones, mejorar los precios para los productores agropecuarios y tender a la recuperación del equilibrio en la balanza de pagos.

La política cambiaria adoptada coincidía con las sugerencias del FMI, organismo con el que se habían iniciado negociaciones. En septiembre Cafiero viajó a Estados Unidos acompañado por Casildo Herreras (Secretario General de la CGT) y Carlos Cocquignot (en representación de la CGE) en ocasión de la asamblea anual del FMI y el Banco Mundial. Allí obtuvo dos préstamos modestos del FMI por “compensación de caída de exportaciones” y por “facilidades petroleras” y otros créditos de bancos privados.<sup>203</sup> Pero el FMI no aprobó el conjunto del programa por considerar inconsistentes las proyecciones fiscales y demasiado permisiva la política salarial. Cafiero había declarado que el “programa no era negociable internacionalmente (...) sí son negociables todas las modalidades de cooperación financiera que estamos en condiciones de obtener”.<sup>204</sup>

Las alianzas entre distintos sectores venían mutando desde que se abrió la etapa de confrontación abierta. Con el fracaso de la concertación, la CGE perdió representatividad progresivamente y las fuerzas políticas que articulaban los intereses del sector empresario se fueron reconfigurando rápidamente. Los sectores agropecuarios venían manifestando su descontento desde tiempo atrás. Al *lockout* protagonizado por la Confederación Rural Argentina (CRA) en mayo de 1975 siguió una nueva huelga patronal en septiembre con la participación de todas las organizaciones más importantes del sector agropecuario. En cada uno de ellos se suspendieron durante una semana las

---

<sup>201</sup> “Por una concertación social dinámica”, *Boletín del Ministerio de Economía* del 24 de octubre de 1975.

<sup>202</sup> Guido Di Tella, en Juan Carlos de Pablo, *op. cit.*, pág. 177.

<sup>203</sup> Daniel Muchnik, *Argentina Modelo. De la furia a la resignación*, Buenos Aires, Manantial, 1998, pág. 97.

<sup>204</sup> Citado por Juan Carlos De Pablo, *Economía política...op. cit.*, pág. 229, nota 18.

entregas a los mercados de comercialización. El desplazamiento de la CGE como expresión política hegemónica del sector empresario se concretó cuando las operaciones de confrontación abierta fueron apuntaladas por la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE), creada en agosto por “los elementos más férreamente liberales de la ex UIA y la Cámara de Comercio, y los espíritus más atrevidos de la SRA”.<sup>205</sup> La APEGE nucleó a la SRA, la CRA, la CAC, la Unión Comercial Argentina y la Cámara de la Construcción, y a numerosos industriales que se alejaban de la UIA, que aún mantenía el acuerdo formal con la CGE; en su declaración liminar asociaba la “situación de desorganización del país” con las responsabilidades públicas desempeñadas por la CGE y la CGT:

“Los compromisos políticos suelen postergar las soluciones más acertadas, pero ni siquiera este argumento, mezquino frente a la realidad que vive el país, puede justificar la insistencia oficial en actualizar las mismas argucias y recetas que han motivado la reducción del nivel de vida de la población... Resulta aún más incomprensible que, en esta emergencia, el Gobierno respalde su intención futura en el comprometido consejo de las mismas entidades que tuvieron papel protagónico en la concepción y aplicación del programa que, en corto plazo, destruyó tantas reservas morales y materiales del país”.<sup>206</sup>

Como manifestación de la avanzada empresarial a fines de octubre se interrumpieron por dos semanas los envíos de hacienda a las subastas y en noviembre se organizó un nuevo paro ganadero. La APEGE instaba a los empresarios a no cumplir con los aumentos salariales para frenar el “desmedido avance sindical” y a “definirse y actuar” en una maniobra “contraofensiva” frente al ataque a “la propiedad, la iniciativa y la empresa privada”.<sup>207</sup> El gobierno oscilaba entre las convocatorias al acuerdo social y el anuncio de represalias inminentes contra los empresarios. En diciembre la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía anunció castigos a la especulación y a la “voracidad” empresaria y exhortaba a los asociados de las federaciones empresarias a que “no eludan las leyes y reglamentaciones legales vigentes, a fin de acreditar ante la población que no defienden intereses contrarios a la comunidad sino que constituyen, en verdad, instituciones de interés público”.<sup>208</sup>

En enero de 1976 la APEGE, bajo la presidencia de Federico Peña (representante de la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas), se reunió en la Bolsa de Comercio con la asistencia de más de setecientos delegados y dispuso un *lockout* nacional para mediados de mes. En el estrado también estaban Jorge Aguado (CRA), Armando Braun (CAC), Celedonio Pereda (SRA) y César Polledo

---

<sup>205</sup> Paul Lewis, *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.522.

<sup>206</sup> Solicitada de la APEGE en *La Nación*, 14 de agosto de 1975.

<sup>207</sup> Solicitada de la APEGE en *La Nación*, 28 de noviembre de 1975.

<sup>208</sup> Solicitada de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía, *La Nación*, 11 de diciembre de 1975.

(Cámara de la Construcción).<sup>209</sup> Federaciones enteras comenzaron a retirarse de la CGE; pese a los cuestionamientos de sus propios afiliados, la central empresaria no podía llamar abiertamente a paralizar las actividades y a no pagar impuestos. El 3 de febrero de 1976, mientras Cafiero presentaba su renuncia, Julio Broner intentaba sin éxito frenar la movilización propuesta por los “rebeldes” representantes del interior; el dirigente apelaba a razones éticas: más de cien hombres vinculados a la CGE aún ocupaban cargos en el gobierno nacional y en los provinciales.<sup>210</sup>

La política de concertación ensayada no había sido respaldo para un programa económico; el conjunto de medidas adoptadas apuntaban a aliviar al menos parcial de los problemas más urgentes de la coyuntura. Dadas las condiciones críticas que enmarcaban el inicio de la gestión de Cafiero los resultados no fueron tan negativos: la inflación se desaceleró, la recesión económica se contuvo y la desocupación se redujo. Las presiones inflacionarias, sin embargo, persistían, mientras que la actividad económica estaba lejos de mostrar un repunte y la crisis fiscal había alcanzado una profundidad peligrosa.

### ***Preámbulo a la ortodoxia: el tránsito de Mondelli.***

A comienzos de 1976 Isabel intentó recuperar la iniciativa política a través de una reorganización del gabinete. La coalición de sindicalistas y políticos tradicionales del peronismo fue desplazada y se incorporaron hombres cercanos al ex ministro López Rega -entre ellos Aníbal Demarco, designado al frente del Ministerio de Bienestar Social.

Isabel pretendía adelantarse a los militares llevando a cabo desde el mismo gobierno peronista las medidas de “cirugía mayor” que reclamaban diferentes sectores sociales y que los propios militares ya estudiaban.<sup>211</sup> En el plano político propuso la disolución del parlamento y -luego de un frustrado intento de golpe de estado producido por la Aeronáutica- sugirió presentar una fachada civil legal que permitiera una intervención directa de los militares en la designación de quienes cubrirían los cargos más importantes, tal como lo había hecho a mediados de 1973 en Uruguay el presidente Juan

---

<sup>209</sup> José Deheza, *¿Quiénes derrocaron a Isabel Perón?*, Buenos Aires, Ediciones Cuenca del Plata, 1981.

<sup>210</sup> “CGE: freno y arranque”, *El Economista*, 6 de febrero de 1976.

<sup>211</sup> Un editorial del diario La Nación advertía en febrero de 1976 que “las fuentes militares hacen destacar reiteradamente que nadie podrá decir en el futuro que las Fuerzas Armadas no hicieron todo lo posible por impedir la interrupción del régimen institucional. Pero advierte también que, por el contrario, si continuaran absteniéndose de llenar el vacío de poder que el estado de cosas parecería estar determinando podrían ser acusadas por el juicio de la historia de prescindencia culposa”; citado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, *La dictadura militar 1976/1983*, Buenos Aires, Paidós, 2003, pág. 19.

María Bordaberry.<sup>212</sup> Pero los militares rechazaron la oferta de “bordaberrización” a la espera de que la debacle total del gobierno legitimara más aun “su” momento que intuían no muy lejano.

En el plano económico el gobierno pretendía volver a la carga con un plan que sedujera a los sectores empresarios más poderosos, idea que Isabel sólo había atenuado a regañadientes cuando la movilización obrera volteó a Rodrigo. Emilio Mondelli, un banquero que desde julio de 1975 era el presidente del BCRA, ocupó el puesto que dejaba Cafiero, y Antonio Benalcázar fue designado secretario de Programación y Coordinación Económica. En consonancia con la precariedad institucional que enmarcó su gestión, el Ministro no pudo armar su gabinete y declaró que no tenía un plan sino sólo “medidas”.

La idea del nuevo ministro era acercarse a los organismos internacionales y promover la colaboración con el capital externo, y sus declaraciones destilaban un retorno ortodoxo que apuntaría a “rectificar” los instrumentos utilizados hasta ese momento. Eduardo Zalduendo fue enviado de urgencia a Washington para solicitar un préstamo al FMI, que sólo pudo conseguir en forma parcial en concepto de compensación por caída de exportaciones.<sup>213</sup> Mondelli sostuvo: “Tenemos una ley de inversiones extranjeras que nos ha resguardado sin duda de todo imperialismo y de toda invasión extranjera, pero ahora eso sí, inversión no hay ninguna”.<sup>214</sup> También señalaba que cualquier intento de nacionalización era sólo un “mito falsamente patriótico”. Cuestionaba la dimensión que había adquirido el Estado en esos últimos años al incorporar a su patrimonio un conjunto de empresas privadas: “Una cosa es la nacionalización de los resortes vitales y otra cosa bien distinta es la absorción por el Estado de empresas deficitarias pésimamente administradas por sus propietarios, cuya transferencia al sector público sólo sirve para recargar la difícil situación de las finanzas estatales”. Así se anunciaba el impulso a un tipo de reforma que ya estaba presente en el programa de Gelbard pero sólo se haría con comenzaría a hacerse efectiva durante la gestión de Martínez de Hoz: privatizar un conjunto importante de empresas que habían caído bajo la órbita estatal. Mondelli afirmaba: “Es intención del gobierno poner punto final a una política nefasta que premia la

---

<sup>212</sup> Victoria Itzcovitz, *op. cit.*, pág. 73.

<sup>213</sup> Poco después Mondelli diría en la Cámara de Diputados que el Fondo no otorgó el crédito de las facilidades petroleras ni el primer tramo de un programa de asistencia porque en la gestión anterior la Argentina se había comprometido mediante una “carta de intención” a introducir sustanciales reformas al régimen tributario interno antes del 12 de marzo de 1976; en su momento Cafiero lo había negado.

<sup>214</sup> Emilio Mondelli, declaraciones en *Cuestionario*, marzo de 1976.

irresponsabilidad de ciertos empresarios, los que luego de fundir sus empresas pretenden transferir la responsabilidad de sus actos, cometiendo verdaderos vaciamientos legalizados”.<sup>215</sup>

Un mes después de asumir el Ministro anunciaba las medidas principales de un llamado Plan Nacional de Emergencia. Aunque no era explícito, los objetivos enfatizados eran equilibrar la balanza de pagos, incrementar el nivel de actividad económica interna y reducir el déficit fiscal y la tasa de inflación, en ese orden. Con estas prioridades se realizó una reforma en el mercado de cambios que equivalía a una devaluación significativa, y se incrementaron las tarifas de servicios públicos y el precio de los combustibles. Se buscaría aumentar la presión tributaria a través de unas leyes para indexar las deudas fiscales y para incrementar el control de la evasión impositiva que se presentarían al Congreso.

En el sector público se fijó un tope de 12% para el incremento de las remuneraciones de su personal, que se estableció como pauta general para el incremento de salarios; pero cinco días después Isabel declaró en un discurso en la CGT que el aumento salarial sería del 20%. Las empresas fueron autorizadas a trasladar a precios la mitad impacto del aumento de salarios y la totalidad del correspondiente al incremento tarifario; se fijaron nuevos precios máximos más altos para los artículos de la canasta familiar y escolar, y se anunció una nueva “tregua social” para promover el acatamiento de las disposiciones oficiales.

Los incrementos salariales fueron rápidamente superados por los incrementos de precios; el proceso inflacionario recrudecía en coincidencia con la crisis especulativa contra la moneda local. El déficit fiscal era incontrolable y se incrementaba el riesgo de cesación de pagos.

Los grandes empresarios, que a esa altura mantenían un contacto cotidiano con los militares, no fueron seducidos por la propuesta económica: el mismo día en que asumía el nuevo ministro, la APEGE anunciaba el paro general de veinticuatro horas que se concretó exitosamente el 16 de febrero, marcando crudamente el aislamiento del gobierno. Por su parte, la raleada CGE anunciaba un estado de “emergencia económica”.

Consciente de que las alternativas eran pocas, La CGT dio un frío apoyo al plan económico. Un comunicado de los dirigentes sindicales decía: “Le hemos impuesto a Mondelli la necesidad de que el Plan Económico se tratara dentro del marco filosófico del peronismo. El plan ha sido estudiado en

---

<sup>215</sup> Emilio Mondelli, declaraciones en *Cuestionario*, marzo de 1976.

profundidad y aunque pueda gustarnos o no es evidente que está estructurado para afrontar una emergencia”.<sup>216</sup>

Aunque el anuncio de las medidas dio lugar a huelgas y movilizaciones de trabajadores, la CGT no se puso al frente de los reclamos. La estructura sindical se había debilitado por las divisiones internas y el desgaste político de los meses en que se encontró posicionada como principal sostén del gobierno. Mientras en declaraciones aisladas algunos sindicalistas decían que la huelga general era la única medida adecuada, sabían que el golpe era inevitable y cualquier confrontación sería inútil. El 22 de marzo, dos días antes del golpe militar, Casildo Herreras emigró a Montevideo: “Yo me borré”, fue la sincera expresión que utilizó ante los periodistas para explicar su patética huida.

Así como los agentes económicos se habían acostumbrado a “esperar” los más desmesurados aumentos de precios, vastos actores sociales habrían de permanecer inmutables frente al “golpe esperado” mientras la clase política se sumía en el desconcierto y la apatía. La crisis política y económica había abatido el orden institucional; el caos y el escepticismo desmovilizador prepararon las expectativas para el golpe militar que sobrevendría en el momento justo en que vencía el “plazo” otorgado tres meses antes por el general Videla.

## Capítulo 4

### *Economía política y política económica*

#### *El pacto distributivo: de la concertación a la confrontación, a través de la inflación.*

El Pacto Social, cuya concepción hemos rastreado en las propuestas de los sectores empresarios y sindicales de perfil nacionalista en los lustros previos, consistía en un acuerdo sobre la distribución del ingreso. Su instauración debía resultar de una negociación que contemplase los intereses de todos los sectores, que debían luego comprometerse a limitar sus ingresos. Al Estado le correspondía oficiar de árbitro para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

---

<sup>216</sup> Citado en Daniel Muchnik, *op. cit.*, pág. 259.

De acuerdo al Acta de Compromiso Nacional firmada a mediados de 1973, la limitación de los ingresos de los empresarios se llevó a cabo mediante el congelamiento de precios. Los precios de todos los productos fueron fijados en el nivel en el que se encontraban en ese momento, efectuando algunas previsiones particulares de reajuste y algunas excepciones importantes. Entre ellas, fueron reducidos los precios de una serie de productos de la canasta familiar y de otros que afectaban directamente el poder de compra de los asalariados, como los alimentos, las lámparas eléctricas, los servicios de tintorería, los medicamentos, los artículos de indumentaria y calzado (15%); se redujo además el precio de la carne en el mercado de Liniers (13%), más aún en las carnicerías (hasta un 30%), y fue fijado un precio máximo para el trigo con el fin de asegurar precios razonables para la harina. En segundo lugar, fueron reducidos los precios de los productos de un grupo seleccionado de cincuenta y siete firmas industriales elaboradoras de insumos y productos intermedios, presumiblemente oligopólicas, por considerarse injustificados los últimos aumentos de precios que habían realizado. Los únicos precios que fueron incrementados al fijarse la nueva estructura de precios relativos, además de los salarios, fueron los de las tarifas públicas. El incremento fue promovido para recomponer la situación fiscal y se realizó de forma diferenciada de acuerdo al impacto en la distribución del ingreso (la nafta subió más del 70%, el gas un 30% y los ferrocarriles entre 2% y 25%).<sup>217</sup> El Estado supervisaría los precios a partir de entonces a través de una comisión especial de vigilancia creada en la Secretaría de Comercio.

Los ingresos de los trabajadores fueron limitados a través de un congelamiento de salarios por un plazo de dos años, previendo un ajuste luego de un año conforme al aumento de productividad y otros ajustes intermedios en caso de producirse caídas del salario real. El congelamiento se disponía inmediatamente precedido por un aumento general de salarios de 200 pesos. Por ser de suma fija, el aumento achicaba las distancias en la estructura de remuneraciones, promediando un 13% y llegando al 20% para los salarios mínimos. Las asignaciones familiares fueron elevadas en un 40% y las jubilaciones más bajas en un 28%.<sup>218</sup>

En la instrumentación inicial del acuerdo, por lo tanto, se operaba una transferencia de ingresos hacia al sector asalariado que se justificaba por el deterioro del poder adquisitivo del salario ocurrido durante los gobiernos militares. El objetivo fundamental era lograr una distribución más equitativa

---

<sup>217</sup> Juan Carlos de Pablo, *op. cit.*, págs. 55-6; Guido Di Tella, *op. cit.*, pág. 191.

<sup>218</sup> Juan Carlos de Pablo, *op.cit.*, pág. 57.

del ingreso, explicitado en la meta de alcanzar una distribución funcional de 50% para el sector asalariado y 50% para el capital.

Sin embargo, la recomposición del salario real apenas alcanzaba para situarlo al nivel de 1971, previo a la contracción económica que tuvo lugar durante el gobierno de Lanusse. La inconformidad con la medida no podía traducirse en ningún reclamo orgánico de la CGT, pues ello hubiera implicado, en esa etapa inicial, un desafío abierto al nuevo gobierno.

### *Precios y salarios*

En un marco de considerable respeto al programa establecido por la política de concertación, la inflación fue aplacada en los meses que siguieron. Los precios al consumidor se habían incrementado alrededor de un 60% durante 1972 y venían subiendo sostenidamente en los primeros meses de 1973, igual que los precios mayoristas. Durante los meses siguientes, el incremento de precios se apaciguó ostensiblemente (véase Cuadro 1).

No obstante, el diseño del programa y su apresurada instrumentación habían determinado una estructura rígida en la distribución del ingreso y en los precios relativos con un grado importante de arbitrariedad. El congelamiento de precios tenía un mayor impacto sobre las empresas más intensivas en mano de obra, entre ellas una proporción mayoritaria de pequeñas y medianas. El gobierno tomó en cuenta ese impacto diferencial en la aplicación de la política crediticia diseñada como compensación del congelamiento de precios. En efecto, a través del BCRA, se dispuso una reducción del nivel máximo de la tasa de interés activa del sistema financiero y se fijaron tasas diferenciadas de acuerdo a la relación salarios/ventas de las empresas. Sin embargo, la política crediticia representaba apenas un pequeño aliciente para las empresas más perjudicadas.

Por otra parte, en los meses que precedieron a la instrumentación del Pacto Social, muchas firmas habían aumentado sus precios anticipando la posibilidad de medidas de ese tipo. En consecuencia, la rentabilidad operativa de las empresas sufrió, a partir del aumento salarial y el congelamiento de precios, variaciones muy diferentes, dependiendo de la incidencia diferencial de los costos salariales y de los aumentos de precios anticipatorios que hubieran realizado. Si bien el margen de arbitrariedad fue tolerado, la rigidez empezaría a generar fuertes tensiones.

Durante el transcurso de 1973 los costos operativos de las empresas aumentaron progresivamente; no se trataba solamente del aumento inicial del costo salarial sino también del incremento de los precios de los insumos importados. De acuerdo a los compromisos asumidos, los aumentos de costos

debían ser absorbidos por los empresarios reduciendo sus márgenes de ganancia. Los considerables aumentos en los precios de distintos productos de importación, para los que muchas veces resultaba imposible encontrar sustitutos producidos en el país, deterioraron progresivamente las condiciones operativas de algunas empresas. Algunas empezaron a producir con pérdidas y otras a reducir la cantidad de productos que ofrecían en el mercado; comenzaron las violaciones al congelamiento de precios y se registró la emergencia de un mercado negro.

Para fines de 1973 crecieron las presiones que reclamaban una redefinición urgente, pues las empresas que consumían alguna proporción significativa de insumos importados no podían continuar absorbiendo los costos crecientes. Finalmente el gobierno dio respuesta a la situación de las empresas mediante un subsidio cambiario a las importaciones, revaluando la moneda para un grupo seleccionado de trescientos productos de importación, principalmente materias primas y otros insumos. De esta manera, se lograba un alivio temporáneo para la situación interna pero al precio de promover el desequilibrio externo.

En ese momento la situación del balance de pagos y el nivel de las reservas internacionales eran muy favorables, pero el gobierno iría perdiendo rápidamente los grados de libertad en el “amortiguamiento” de la brecha deficitaria en los intercambios con el resto del mundo. Por otro lado, la situación había puesto de manifiesto que la rigidez de precios establecida por el ACN, que no contemplaba ninguna instancia cercana de flexibilización consensuada, podía volverse rápidamente una trampa. Capitalistas y asalariados habían respetado tolerablemente el acuerdo inicial, pero cuando este se volvió insostenible ni unos ni otros estaban dispuestos a aceptar medidas que los perjudicasen.

Durante los primeros meses de 1974 aumentaron las presiones de la CGT en pos de un incremento salarial. Los incrementos de precios encubiertos y el desabastecimiento estaban erosionando el poder de compra de los salarios; cada vez más empresas aumentaban los precios, acaparaban su producción, abastecían al mercado negro o contrabandeaban al exterior. Para evadir el control gubernamental los sobrepuestos también podían efectivizarse lanzando nuevos productos o modelos y bienes incompletos o de calidad inferior.

El ACN preveía un incremento en los salarios para junio, cuando se cumpliera su primer año de vigencia. Este dato y la percepción de las crecientes presiones de los sindicatos inducían a los empresarios que habían respetado la legislación sobre precios a imitar los métodos que la violaban o sorteaban de alguna manera. Por otro lado, el gobierno, apremiado por la situación fiscal, preparaba

un aumento de tarifas que incluiría el traslado al precio de los combustibles del impacto del aumento en el precio internacional del petróleo. Este hecho y el crecimiento del desabastecimiento y el mercado negro, que se volvieron temas centrales en los medios de comunicación, incrementaban las presiones de los gremios por incrementos salariales. Para completar el “círculo vicioso”, la expectativa de incremento de precios disminuía la demanda de dinero aumentando la proporción inflacionaria de la emisión monetaria.

En ese contexto, la “gran paritaria nacional” llevada a cabo en marzo de 1974 concluyó con aumentos de sueldos y tarifas públicas y la autorización de ciertas revisiones de precios. Los salarios nominales fueron incrementados en 13%, con un aumento mínimo de 240 pesos. La cifra se justificaba de la siguiente manera: 9% por el deterioro del poder adquisitivo; 2,5% por el aumento de la productividad de la economía; 1,5% para cumplir la meta de mejora en la distribución funcional del ingreso. El salario mínimo fue elevado un 30%, al igual que las asignaciones familiares ordinarias, mientras que las prestaciones correspondientes a familia numerosa, nacimientos y adopción se elevaron hasta un 100%. El nivel general de las tarifas públicas se elevó más de un 50%, destacándose el incremento del 78,4% en combustibles de YPF y el de 64,1% en las tarifas de transporte y comunicaciones. La política de congelamiento de precios fue relajada al anunciarse un sistema de *precios administrados*, con lo que se buscaba proteger la capacidad productiva; atendiendo los casos de rentabilidad negativa, ciento veintiún empresas fueron autorizadas a modificar sus precios. Por último, se dispuso una reducción selectiva de hasta cuatro puntos en las tasas de interés y se anunció la creación de una nueva línea de créditos para financiar los incrementos salariales.

El adelantamiento de la Gran Paritaria implicaba de hecho un incumplimiento del ACN aunque el Pacto Social pretendiera mantenerse en pie. La instancia de reajuste prevista tuvo que adelantarse dos meses y condujo a una alteración significativa de los niveles de los precios, los salarios y las tarifas. La rigidez de la política inicial de congelamiento de precios y salarios, en la que se había basado el Pacto, se mostraba como una “bomba de tiempo”. Las violaciones aparecieron tempranamente y se extendieron con rapidez; a partir de entonces, comenzaron a retroalimentarse las presiones y las expectativas negativas.

Las modificaciones en la estructura de precios relativos resultantes de la “reactualización” del Pacto Social no lograron promover siquiera una tregua temporaria. Los trabajadores habían manifestado que no estaban dispuestos a aceptar el deterioro de los salarios reales ocasionado por los

incumplimientos de la legislación sobre precios y habían logrado establecer su capacidad de presión. Los empresarios, por su parte, no podían estar conformes con el nuevo incremento salarial. En el segundo trimestre se registraron tasas mensuales de inflación del 3% y surgieron fuertes presiones de los sindicatos en pos de proteger el poder de compra del salario con nuevos aumentos (véase Cuadro 1).

En los meses que siguieron la gravedad del desequilibrio externo aumentó el impacto explosivo de los conflictos internos, pues el margen para contenerlos había desaparecido. La inestabilidad, que se había desatado por las tensiones en la concertación de precios y salarios, se veía agravada por el deterioro de la situación fiscal que coincidió con la agudización de la restricción externa. El encarecimiento de las importaciones incrementaba las presiones por aumentos de precios de las empresas y el déficit exterior comenzó a erosionar progresivamente las reservas internacionales. En el déficit fiscal del gobierno pesaba el aumento de los gastos corrientes por el incremento de la planta de empleados públicos –y los aumentos salariales–, y la caída de la recaudación impositiva que acusaba el efecto del rezago fiscal y el aumento de las transacciones en el mercado negro.

La fase expansiva animada por la política distributiva había alcanzado rápidamente su etapa explosiva y el incremento de los salarios encontraba fuertes límites para mantenerse. El consumo era la principal variable dinámica de la economía, pero no podía crecer sostenidamente porque el modelo “distribucionista” no alentaba un uso productivo del excedente. Dado el congelamiento de precios y la retroalimentación de expectativas negativas, los empresarios se dedicaban abiertamente a la especulación y el poder de compra se deterioraba por los incrementos de precios y la segmentación del mercado que violaban las disposiciones legales.

Durante la gestión de Gómez Morales, las “reactualizaciones” del Pacto Social se aceleraron. El 1º de noviembre un nuevo acuerdo estableció un aumento general de salarios (y de las asignaciones familiares) del 15%, con un incremento mínimo de 300 pesos mensuales, que implicaba una mejora para la franja de salarios más bajos y del 23% para el salario mínimo.

En febrero de 1975 se permitieron considerables aumentos de precios y fueron elevadas las tarifas públicas. Los combustibles aumentaron entre 8% (el gas oil) y 45% (la nafta especial), los ferrocarriles 50%, y las tarifas eléctricas tuvieron un aumento promedio de 26%, discriminado por nivel de consumo.<sup>219</sup>

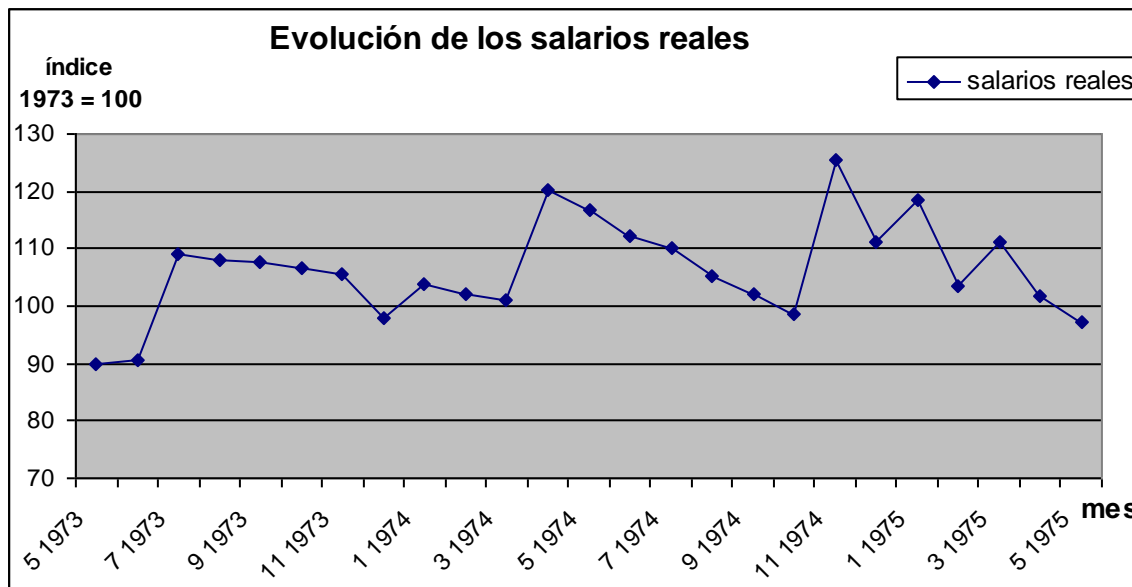
---

<sup>219</sup> Corporación de Empresas Nacionales, *Precios y Tarifas de las Empresas del Estado*, Buenos Aires, 1976, Cuadro 16. Dado el agravamiento progresivo de la situación fiscal, el incremento tarifario estaba en los planes de Gómez Morales desde el inicio

A fines de ese mes fue convocada una nueva paritaria nacional, que concluyó con la firma de un nuevo ACN el 1° de marzo. Se otorgó un aumento general de salarios de 400 pesos, que implicaba un incremento de 20% en promedio y un 25% para los salarios mínimos.

La primera “reactualización” se había llevado a cabo diez meses después de la firma del acta original en junio de 1973, la segunda se realizó siete meses más tarde y la tercera apenas cuatro meses después. Es que los aumentos generales en los salarios nominales anunciados en abril y noviembre de 1974 y en marzo de 1975 se vieron contrarrestados por la creciente inflación y el desabastecimiento. Las tasas de inflación se aceleraron en marzo de 1975 por el impacto de la devaluación, que encarecía los precios de los insumos importados y en consecuencia los costos operativos.

Desde el establecimiento del Pacto Social, los sucesivos aumentos de salarios fueron erosionados por los incrementos de precios que en pocos meses llevaban al salario real a un nivel cercano al previo al aumento. Sólo el aumento inicial de mediados de 1973 tuvo un efecto perdurable.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Di Tella, *op.cit.*, pág. 354.

Además de firmarse el ACN, el 1° de marzo fue modificado el tipo de cambio. Desde mediados de 1974, el desequilibrio externo se había sumado a los conflictos distributivos internos para hacerlos explosivos y la devaluación se había vuelto impostergable. Mientras la puja por la distribución del

---

de su gestión. Pero fue llevado a cabo cuatro meses después del aumento salarial otorgado en noviembre debido a la oposición política del resto del gobierno, motivada por el temor a los posibles efectos de su incidencia en el salario real.

ingreso dominaba la coyuntura, entre sucesivos aumentos de salarios y reajustes de precios oficiales o encubiertos, la economía argentina venía creciendo sostenidamente pero con un desequilibrio externo cada vez más grave. El deterioro acelerado de las reservas internacionales condujo inevitablemente a la devaluación, que introdujo otro factor de perturbación en la estructura de precios y de inestabilidad en las expectativas.

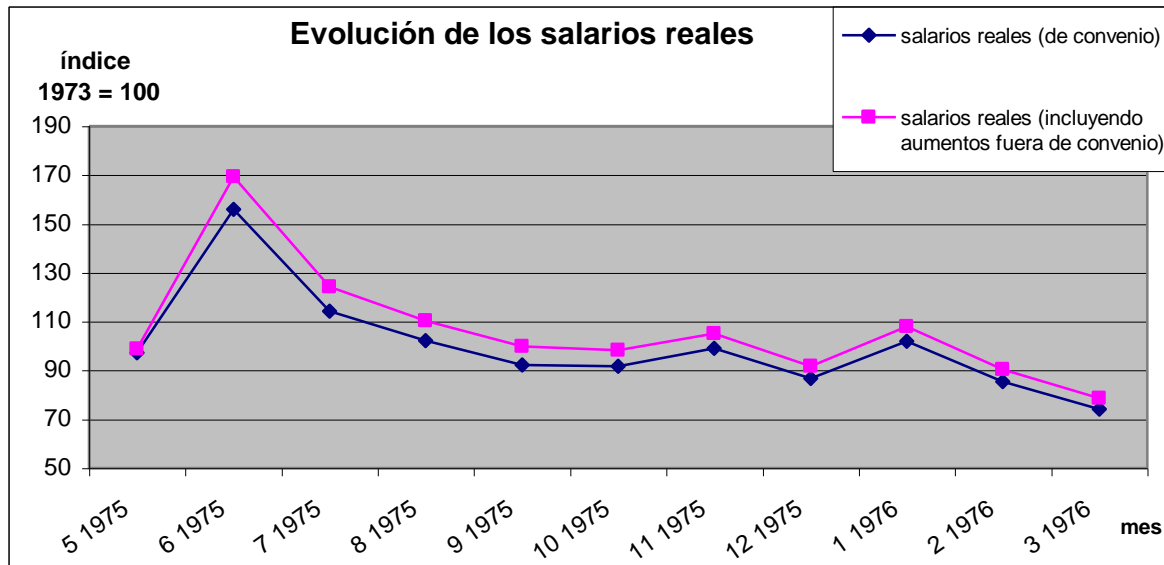
Rodrigo pensaba que la inestabilidad y los desequilibrios eran coyunturales, y su estrategia era revertir, de una vez, las tendencias al déficit externo y al déficit fiscal mediante una devaluación sustantiva y un aumento de tarifas.

El 4 de junio se dispuso una devaluación de más de 100% y un aumento de tarifas que casi triplicaba el precio de los combustibles, subía los precios del transporte en un 75%, las tarifas del gas entre 40 y 60%, y las de electricidad entre un 40 y un 75% -de acuerdo al nivel de consumo-. La liberación de los precios (que excluyó 30 productos seleccionados) no fue anunciada hasta el 20 de junio, pero era un componente fundamental del programa de ajuste.

El equipo económico pretendía subsanar los desequilibrios estructurales de la economía argentina produciendo una alteración de la estructura de precios relativos que elevaba considerablemente el tipo de cambio y las tarifas públicas y liberaba los precios –con la expectativa de que subieran pero no en la misma proporción-. El ajuste implicaba una reducción apreciable del salario real, elemento clave de la fórmula para superar los desequilibrios de la economía.

Pero en pocas semanas la resistencia sindical derribó el programa. El anuncio de las medidas provocó una paralización inmediata de las negociaciones entre sindicatos y empresarios, que se reanudaron en los días siguientes en un marco de gran conflictividad; después de varios escarceos, el gobierno tuvo que homologar los convenios que establecieron un aumento salarial promedio del 160%, largamente superior a sus ofertas. Los incrementos salariales conseguidos por los gremios superaron globalmente los incrementos de todos los otros precios de la economía, incluido el de la divisa operado mediante la devaluación.

Marcando el fracaso de la tentativa de ajuste, los salarios reales no sólo no bajaron sino que se incrementaron apreciablemente durante junio y julio. La terapia de *shock* tuvo un efecto diametralmente opuesto al pretendido. Sólo en los meses siguientes, en que se devaluó progresivamente la moneda nacional y los incrementos de precios superaron a los aumentos de salarios, el salario real volvió a un nivel similar al que tenía antes de junio.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Di Tella, *op.cit.*, pág. 354.

Durante su corta gestión, Bonanni dispuso un considerable aumento en las tarifas de medios de transporte (entre el 59 y el 80%) y una devaluación de alrededor del 20%. Su intento de recomponer la concertación fracasó en cuestión de semanas.

Cuando Cafiero asumió en el Ministerio de Economía la situación económica era crítica. La sucesión de incrementos salariales había sido acompañada por tasas de inflación cada vez más altas y, entre junio y agosto de 1975, el proceso inflacionario se descontroló por completo. En los meses siguientes las tasas de inflación se desaceleraron, pero siguieron altas. La desaceleración del crecimiento que se manifestó en el primer semestre se convirtió en el segundo en una fuerte tendencia recesiva. Las expectativas negativas contribuyeron a la contracción de la producción, acompañada por un incremento acelerado del desempleo que motivó pronósticos catastróficos y profundizó el descontento social y las presiones políticas. Finalmente, el déficit comercial y el drenaje de reservas introdujeron una fragilidad alarmante en los equilibrios macroeconómicos básicos. Las devaluaciones, que revirtieron la tendencia persistente a la sobrevaluación del tipo de cambio real –debida al enorme incremento acumulado del nivel general de precios desde 1973–, y la recesión, que tendría que reducir las importaciones, no lograron disipar de inmediato la crisis del sector externo.

Con alguna intuición de que los desequilibrios críticos de la economía argentina tenían una raíz estructural y conciente de los desastrosos efectos que podían tener las tentativas de promover una solución rápida y definitiva de ajuste en forma de *shock*, el equipo económico adoptó y anunció un

“enfoque gradualista”. Con vistas a mejorar la situación externa, se llevaron a cabo minidevaluaciones periódicas, a las que se sumaron las modificaciones en las pautas del mercado cambiario que equivalían a devaluaciones encubiertas. Por otra parte, se permitieron aumentos de precios significativos para más de quinientas empresas (de acuerdo a la incidencia de los mayores costos y a la rentabilidad) y se habilitaron nuevas líneas de crédito, entre otras medidas favorables al sector empresario que apuntaban a contener la recesión y el desempleo.

El otro objetivo fundamental de Cafiero era impedir una reducción violenta del salario real. En noviembre, junto con un incremento de las tarifas públicas que promedió el 25%, se llevó a cabo un aumento general de salarios de 1.500 pesos mensuales y, en enero de 1976, otro por la misma suma fija. En agosto y octubre del año anterior se habían elevado considerablemente las asignaciones familiares y se fijaron precios máximos para los artículos de la canasta familiar, que serían vigilados con mayor severidad.

Sin embargo, la redistribución de ingresos había fracasado abiertamente. En el primer trimestre de 1976, durante la breve gestión de Mondelli –que dispuso una devaluación de alrededor del 50% y un incremento tarifario de entre un 70% y 150%- los salarios reales cayeron por debajo del nivel previo al establecimiento del Pacto Social.

Las metas fijadas por el Plan Trienal para la distribución funcional del ingreso habían quedado muy lejos. La participación de los asalariados en el PBI, que era de 42,7% en 1972, se incrementó a 46,9% en 1973, pero sólo para reducirse un par de décimas al año siguiente y caer a 44,8% en 1975. Los salarios reales también mostraron una baja significativa de 1974 a 1975, y en 1976 se operaría una caída histórica (véase Cuadro 2).

El proyecto redistributivo había perdido su sentido original. En la puja por la distribución del ingreso la distinción entre los “cumplidores” y los “no cumplidores” adquirió progresivamente una relevancia mayor que la de las clases sociales en general. La diferencia entre las empresas que cumplían con las regulaciones de los precios y las que no cumplían fue tempranamente evidente, mientras que la diferencia entre los asalariados que sólo recibieron los aumentos generales y aquellos que obtuvieron aumentos fuera de convenio se hizo patente a mediados de 1975.<sup>220</sup> A estos efectos

---

<sup>220</sup> Véase Juan Carlos de Pablo, *op.cit.*, págs. 101-102. Los primeros sindicatos en firmar los convenios obtuvieron aumentos apreciablemente menores que los que firmaron más tarde. De acuerdo a Di Tella, “Algunos sindicatos obtuvieron aumentos inferiores al 80%, en tanto que otros alcanzaron hasta un 250%”. Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 269. El autor señaló que “La lucha por la participación en el ingreso nacional fue importante no sólo cuando la libraron entre sí los grupos laborales y empresariales, sino también distintos subgrupos en cada una de esas categorías. Estos consideraban que sus posiciones relativas

imprevistos se agregaban las dificultades para contener los incrementos de precios, la discrecionalidad política de los aumentos salariales y las transferencias de riqueza ocasionadas por la devaluación y la inflación; la política económica no lograba dominar el nivel y la evolución de la distribución del ingreso.

### *Los determinantes de la inflación*

Cuando Cafiero llegó al Ministerio de Economía, el malestar y las presiones de distintos sectores imponían serios límites, a veces contradictorios, a la política económica, mientras que, en ausencia de Perón, la falta de capacidad de arbitraje limitaba las posibilidades de lograr un consenso mínimo para calmar el clima de convulsión social. Como señaló Di Tella: “Resultaba claro que (...) [los] problemas exigían soluciones en gran medida contradictorias entre sí y que cada uno de ellos sólo podría ser resuelto de manera incompleta”.<sup>221</sup> Los problemas que señalaba eran tres: “la situación externa”, “una situación de grave recesión” y “el estallido inflacionario”. Como intentaremos mostrar en las próximas secciones de este capítulo, el primero y el segundo estaban estrechamente relacionados, puesto que los desequilibrios estructurales generados en el sector externo afectaban fuertemente la evolución de la producción nacional. Pero además -como argumentamos a continuación- el tercer problema (la inflación) era en parte la manifestación del primero (la crisis del sector externo) y -como se verá en la próxima sección- aparecía como fenómeno de correspondencia con el segundo (la recesión).

Durante el desarrollo del programa económico, la redistribución había chocado con obstáculos insuperables. La inflación era su enemiga inmediata y aparecía como la marca de su fracaso. Las estrategias adoptadas para contenerla y para regular la estructura de precios relativos (cuyas perturbaciones marcaban el ritmo del proceso y cuyas reconfiguraciones definían los incentivos a distintos sectores de la estructura económica) marcaron en buena medida el perfil de las sucesivas gestiones de la política económica.

El fenómeno inflacionario, que se presentó prontamente con la crisis del programa distributivo, generó una preocupación central durante el período y mereció una atención destacada en los análisis posteriores. Un repaso comentado del análisis de Guido Di Tella -al que será conveniente agregar

---

dentro del grupo eran más importantes y su mejoramiento más factible que el mejoramiento general del grupo más ampliamente más ampliamente definido al que pertenecían, y cuyos ingresos se habían acertado mucho más.” Di Tella, *op.cit.*, pág. 218.

<sup>221</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 217.

otras referencias- sirve para ilustrar cómo los enfoques de la política económica y sus errores correspondieron a una comprensión superficial y parcial del fenómeno.

Según Di Tella, durante la gestión de Gelbard “el gobierno actuó de acuerdo con una exagerada interpretación ‘costista’ de la inflación, aumentando la cantidad de dinero en circulación, así como los gastos corrientes y el número de empleados públicos, y llevando adelante los proyectos de inversión como si no fuera necesario considerar el rol de la demanda”.<sup>222</sup> Esta fue una crítica corriente a la estrategia adoptada en la gestión de Gelbard, durante la cual el proceso inflacionario se desarrolló en paralelo con un aumento fuerte y sostenido de la cantidad de dinero en circulación. Los críticos entendían, de acuerdo a los principios de la política anti-inflacionaria ortodoxa, que la ausencia de una apretada restricción monetaria en un contexto de incrementos salariales era incompatible con el congelamiento de precios.

Para Di Tella el primer embate del proceso inflacionario fue resultado de los *shocks* externos que se agregaron a los incrementos salariales:

“(…) cuando la situación externa se invirtió y los precios de importación subieron drásticamente, el gobierno, en vez de adoptar una política de precios flexible y una política monetaria restrictiva, hizo lo contrario. La congelación fue llevada más allá de lo razonable (…) (y la) renovación de las expectativas inflacionarias (…) (produjo una) disminución de la demanda de dinero, lo cual agravó el potencial inflacionario…”<sup>223</sup>

De acuerdo al enfoque que predominó durante la gestión de Gómez Morales, se trataba de una “inflación de demanda”. Resultaba inmediatamente evidente que el fracaso del congelamiento de precios acusaba que el impacto de los aumentos de costos (salariales y de los bienes importados) en los precios se había hecho incontenible debido a la expansión de la demanda propulsada por la redistribución del ingreso. Di Tella señaló que el equipo económico entendía que “la liberación de los precios debía ser parcial y acompañada por una política de restricción financiera, que redujese los gastos de todo orden y, en consecuencia, el déficit gubernamental y el crecimiento de la masa de dinero”.<sup>224</sup>

Mientras que se consideraba imprescindible relajar en algún grado el congelamiento para aflojar la rigidez de la estructura de precios relativos, la estrategia tenía como receta para contener la inflación una política restrictiva de la circulación monetaria. El coeficiente de liquidez de la economía se redujo sustancialmente en el primer semestre de 1975 -pero la inflación no cejó, sino que se incrementaron las tasas mensuales (véase Cuadro 3 y Cuadro 1).

---

<sup>222</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 201.

<sup>223</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 203.

<sup>224</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 206.

El enfoque que conducía a la prescripción de estrechar la restricción financiera fue llevado al extremo con la tentativa de ajuste llevada a cabo por Rodrigo, que generó un estallido inflacionario sin precedentes en la historia argentina. La reducción brutal de los coeficientes de liquidez se produjo sólo gracias al violento incremento de precios, pues los intentos de reducir el déficit público resultaron estériles y en consecuencia la emisión monetaria no podía reducirse sustancialmente.

Los condicionantes estructurales llevaron a un estrepitoso fracaso de la receta monetarista, que sólo logró introducir el medio prescripto (la reducción del circulante) a través el incremento de precios -resultado opuesto al deseado-.

El estallido inflacionario de mediados de 1975 -que correspondió a la agitada coyuntura política del enfrentamiento de los sindicatos con el programa de ajuste- dejó suficientemente en claro que los enfoques adoptados hasta el momento partían de una comprensión incompleta del fenómeno inflacionario. Di Tella señaló que cuando el equipo económico de Cafiero encaró su gestión,

“(...) la inflación no fue vista como una consecuencia primaria del desequilibrio monetario. La causa básica de la inflación (...) residía en las luchas entre grupos y dentro de ellos. Esas luchas eran exacerbadas a su vez por la inflación, y por sus efectos desiguales sobre los distintos sectores, fundamentalmente debido a los adelantos y atrasos en mantener sus reivindicaciones al ritmo del proceso inflacionario”.<sup>225</sup>

El equipo económico entendía –de alguna manera- que dejando de lado el enfoque monetarista ortodoxo -y además de las explicaciones tradicionales de “costos” y de “demanda”, la inflación tenía un determinante social. Es por eso que las políticas ortodoxas solían generar bruscas retracciones de la actividad y el empleo, al tiempo que no lograban contener la inflación más que transitoriamente.<sup>226</sup> Di Tella hizo un análisis del fenómeno inflacionario en Argentina en el que intentó responder a la discrepancia de las leyes ortodoxas con la realidad.<sup>227</sup> Señaló que -más allá de la evolución del nivel general de precios- las bruscas oscilaciones en los precios relativos introducían una determinación cualitativa esencial, y buscó demostrar su correlación con la magnitud del proceso inflacionario. Atribuía la fuerte intensidad de las oscilaciones en los precios relativos, que asociaba causalmente a mayores tasas de inflación, a “la conducta oligopólica de sectores cada vez

---

<sup>225</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 217.

<sup>226</sup> “Por desdicha, la inflación de este tipo es mucho más reacia al tratamiento ortodoxo que las inflaciones más uniformes y menos oscilantes. Las transferencias de ingresos provocadas por esas oscilaciones determinan una intensa reacción por parte de los grupos perjudicados, que tiende a perpetuar las oscilaciones y la inflación”. Di Tella, *op.cit.*, págs. 217-218. Julio H.G. Olivera había señalado tiempo atrás que en los años cincuenta la relación entre la política monetaria y las fluctuaciones de los precios había comenzado a debilitarse, y “los precios continuaron creciendo, y aun tendieron a acelerarse, en años de aguda astringencia en el mercado monetario”; Cf. J.H.G. Olivera, “Teoría no monetaria de la inflación”, *El Trimestre Económico*, 1960, nro. 108, págs. 616-29.

<sup>227</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, págs. 265-306.

más amplios de la economía”. Di Tella se refería al desarrollo de las tensiones y las actitudes de confrontación entre clases y entre sectores de una misma clase, aunque la profundidad de su explicación era ciertamente limitada.<sup>228</sup>

Aunque tuviera conciencia de la determinación social de la inflación, el equipo económico sólo logró una contención relativa de los niveles que las tasas inflacionarias habían alcanzado entre junio y agosto. El deterioro terminal de los canales de concertación hacía improbable obtener un alivio para la retroalimentación de los aumentos de precios y los aumentos de salarios.

Por otra parte, el fuerte impulso que la puja distributiva dio al proceso inflacionario en junio y julio de 1975 coincidió con la incidencia distributiva y los efectos de arrastre y propagación en los precios internos de la devaluación dispuesta por Rodrigo en respuesta a la crisis del sector externo. Más allá de los desajustes de oferta y demanda considerados en las explicaciones tradicionales, y de su determinación social estructural, el fenómeno inflacionario tenía otra determinación estructural -que explicaba por qué los planes de estabilización ortodoxos tenían efectos recesivos. Marcelo Diamand insistía en que históricamente “un tipo especial de inflación estructural” cumplía un papel central en el ciclo típico de la *estructura productiva desequilibrada* de la economía argentina; la inflación funcionaba como el mecanismo que administraba los efectos recesivos de las crisis del sector externo.<sup>229</sup> La *inflación cambiaria*, que resultaba de las periódicas devaluaciones que restituían el equilibrio del balance de pagos, anunciaba la llegada de la etapa de la estabilización, que de ese modo se lograba en buena parte mediante la contracción de la actividad económica.

A partir de los trabajos de Julio H.G. Olivera a comienzos de los sesenta se había establecido una definición genérica de la “inflación estructural”, en la que el mecanismo explicativo era la rigidez a la baja de algunos precios, que ante una perturbación en los costos o en la demanda, desencadenaba el proceso. Pero en la trayectoria del proceso inflacionario en el período que consideramos, dos fenómenos con rasgos específicos se habían manifestado en la base del fuerte impulso registrado. Por un lado, las dificultades en el sector externo crecieron críticamente desde fines de 1973; sus

---

<sup>228</sup> Dadas las características especiales de la compra-venta de fuerza de trabajo y del mercado laboral el término “oligopólico” es dudosamente aplicable al comportamiento de los sindicatos, como pretende Di Tella. Otros autores exploraron más fructíferamente la determinación del fenómeno inflacionario vinculada a la relación salarial y consolidaron la “puja distributiva” como un tema de gran interés en la literatura económica.

<sup>229</sup> Diamand, que acuñó el término ‘inflación cambiaria’, enfatizaba que los principales excesos de demanda tenían origen en la insuficiencia de divisas; Diamand, *op.cit.*, pág 87. De acuerdo a su análisis, el equilibrio externo se recupera transitoriamente a través de tres efectos –en general recesivos- de la devaluación que contradicen los esperados de acuerdo a la teoría tradicional, que no puede siquiera concebir la tendencia permanente al desequilibrio en el sector externo registrada en algunos países (Véase *infra* “El estrangulamiento externo”). Diamand, *op.cit.*, pág. 115.

efectos disruptivos se amortiguaron parcialmente durante al menos un año, pero fueron liberados en 1975. Por otro, con el “rodrigazo” -que proponía un ajuste significativo a través de los precios relativos para reacomodar el “equilibrio interno” del salario real al “equilibrio externo”- estalló la puja distributiva que el Pacto Social había buscado contener. El proceso inflacionario recibió un fuerte impulso adicional mientras el ajuste del sector externo se operaba mediante una recesión. La puja distributiva había estado presente en las tensiones que rodearon la política de precios y salarios, que devinieron explosivas cuando se pretendió realizar un tosco ajuste ortodoxo.<sup>230</sup>

### ***Los condicionantes internos del crecimiento económico***

---

<sup>230</sup> En la tradición estructuralista (que en sentido amplio abarca el pensamiento de la CEPAL, sus compañeros de ruta y sus críticos) la vinculación de los fenómenos inflacionarios con la insuficiencia de divisas recibió considerable atención. Algunas referencias fundamentales son Juan F. Noyola Vázquez, “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica*, nro. 4, 1956; Osvaldo Sunkel, “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1958. Incluso Julio H.G. Olivera, que encuadró el modelo estructural de inflación en el contexto del equilibrio general, reconocía en su análisis del caso de Argentina un “tipo de fenómeno inflacionario (...) con la particularidad (...) de encontrarse vinculado muy estrechamente al desequilibrio del balance de pagos”; Olivera señalaba que la baja elasticidad de la oferta agropecuaria había limitado el crecimiento económico, y que con el desarrollo de la industria “(...) si desde el punto de vista de la demanda se atenuó la sensibilidad de la economía a los factores externos, aumentó en cambio su dependencia de ellos por el lado de la oferta. La elevada concentración de las importaciones en las de bienes de producción imprescindibles determinó que las variaciones de la capacidad para importar significaran, en sustancia, cambios correspondientes de la capacidad de producción del país”; finalmente, la rigidez descendente del nivel de precios de los artículos manufacturados, en parte determinadas por las “restricciones a la competencia”, junto con la “puja interna sobre la distribución del ingreso” - cuyos efectos se agravaban en fases de lento crecimiento-, se habían vuelto dificultades estructurales para el ajuste de la producción y la demanda internas; J.H.G. Olivera, “Teoría no monetaria de la inflación”, *El Trimestre Económico*, 1960, nro. 108, págs. 616-29. La explicación genérica de la inflación estructural desarrollada por Olivera puede encontrarse en la versión taquigráfica de la conferencia pronunciada en noviembre de 1961, reproducida en bajo el título “Inflación y estructura económica” en *Economía Clásica Actual*, Ed. Macchi, Buenos Aires 1977; allí la inflación era ocasionada por la rigidez de los precios a la baja que un modelo muy simple atribuía al sector industrial de la economía, de acuerdo a algunos motivos y supuestos clásicos que captaban rasgos manifiestos de la estructura económica. Véase también Celso Furtado, “El desequilibrio externo de las economías subdesarrolladas”, *El Trimestre Económico*, abril-junio de 1958, Dudley Seers, “Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America”, *Oxford Economic Papers*, junio de 1962, y Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963. Las explicaciones más comprensivas de los determinantes sociales y otros determinantes estructurales de la inflación que requerían análisis especiales fueron desarrolladas por distintos autores de la escuela estructuralista. Ya en el citado artículo de 1958, que Olivera consideraría el *locus classicus* del enfoque estructuralista, Sunkel señalaba la “pugna de ingresos” como mecanismo de propagación de la inflación. Algunas referencias posteriores sobre el estudio de cómo se reconfiguran los precios relativos y las transferencias de ingresos en cada momento del ciclo, los estrangulamientos del sector externo y su relación con los ciclos de inversión a través de la historia, las características específicas del mercado de trabajo y las determinaciones sociales de la inflación en Argentina y en Latinoamérica son Raúl Prebisch, *Capitalismo Periférico- Crisis y Transformación*, México, FCE, 1981; Roberto Frenkel, “Salarios e inflación en América Latina. Resultados de investigaciones recientes en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile”, *Desarrollo Económico*, vol. 25, nro. 100, 1986; Guillermo Viteli, *Cuarenta Años de Inflación en Argentina. 1945-1985*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1986, y *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, Prendergast, 1990.

Aldo Arnaldo hizo un análisis cuidadoso del programa antiinflacionario de 1973 desde una perspectiva limitada pero bien fundamentada.<sup>231</sup> De acuerdo a su planteo, “la espiral salarios-precios” era “tradicionalmente el principal mecanismo de propagación inflacionaria en la Argentina”.<sup>232</sup> Como señaló, el programa de 1973 se focalizó casi exclusivamente “en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de las presiones inflacionarias”. Para Arnaldo era correcto que en una etapa inicial se diera un “énfasis en las cuestiones de propagación”, puesto que “en el período anterior se había desarrollado un fenómeno de aumentos anunciados de precios [aquellos que “en lugar de ajustarse a los cambios ocurridos en los costos, se adelantan para precaverse de aumentos que se espera sobrevendrán en el futuro”] que difícilmente desaparecería sin medidas novedosas y particularmente orientadas a reprimirlos”. Pero la “etapa de consolidación” del plan fue frustrada tanto por los defectos de los instrumentos utilizados para contener los mecanismos de propagación como por la incapacidad para atacar las presiones inflacionarias básicas. Los instrumentos de ataque a la propagación inflacionaria -el congelamiento de precios y la implementación de una política de tipos de cambio estables- difícilmente podían resultar operativos “por un lapso mayor de seis u ocho meses”; “el congelamiento” cristalizó “las distorsiones existentes entre los precios relativos de los sectores en el momento de su sanción” y los desajustes eran mayores porque se venía de un período de alta inflación, mientras que la crisis del sector externo estrechó las alternativas de la política cambiaria.<sup>233</sup> Durante todo el período distintas presiones inflacionarias se combinaron acumulativamente. La elevación del salario real impulsó un aumento acelerado del consumo desde el último trimestre de 1973, mientras que hasta mediados de 1974 un gran saldo positivo en el sector externo incrementó la oferta monetaria interna. Finalmente, el déficit fiscal, que se financió a través de la emisión monetaria, fue importante desde el principio y empeoró progresivamente.

En rigor, el programa de 1973 no era un plan de estabilización, sino un “plan de redistribución con crecimiento”, en el que la estabilidad resultaba una condición necesaria fundamental. El Pacto Social apuntaba a institucionalizar y contener la puja distributiva; pero cuando se manifestaron las primeras tensiones derivadas del sector externo y las violaciones al congelamiento, el equipo económico se

---

<sup>231</sup> Aldo Arnaldo, “El programa antiinflacionario de 1973”, *Desarrollo Económico*, nro. 73, abril-junio de 1979; el análisis parte de la distinción entre dos clases de elementos en el análisis de los procesos inflacionarios -“los desequilibrios básicos causantes de aumentos autónomos de precios y los mecanismos de propagación”- [Arnaldo cita a W.A. Lewis, “Consideraciones finales”, *Suplemento al Boletín Quincenal del CEMLA*, nro. 2, febrero de 1963; pero una mejor referencia hubiera sido el artículo del propio Osvaldo Sunkel, “Un esquema general para el análisis de la inflación”, publicado también en 1958].

<sup>232</sup> Arnaldo, *op.cit.*, pág. 27.

<sup>233</sup> Arnaldo, *op.cit.*, págs. 31-32.

mostró más dispuesto a sacrificar “la inflación cero” por “la tasa más baja posible” que a contrarrestar el “recalentamiento” de la economía con “el torniquete monetario”.

El proyecto redistributivo tenía el objetivo fundamental de emplear a toda la mano de obra disponible con remuneraciones crecientes. Para ello era imprescindible alcanzar una elevada tasa de crecimiento de la economía, que superase el porcentaje anual de crecimiento de la población económicamente activa.<sup>234</sup> Los aumentos de productividad, responsables del margen excedente de la tasa de crecimiento económico por sobre la del volumen de empleo, podrían llegar a las manos de los trabajadores mediante aumentos de los salarios reales o bien ser apropiados por los empresarios como incrementos en las ganancias.

En ese sentido el programa económico contemplaba una versión de la ley clásica de proporcionalidad inversa entre los salarios y los beneficios. La transferencia inicial a los asalariados equivalía a concederles “una porción más grande”, pero para sustentar y profundizar la redistribución del ingreso resultaba imprescindible “agrandar la torta”. El proceso de crecimiento que se buscaba desarrollar suponía una expansión del producto no sólo a través de la incorporación de trabajadores, sino además por medio del incremento de la productividad. En términos dinámicos, aquella ley formulada por los economistas clásicos implicaba que los aumentos de productividad serían apropiados por el capital y el trabajo en proporciones inversamente relacionadas. Pero las condiciones estructurales de la economía argentina y los requerimientos dinámicos del proyecto distributivo no recibieron la consideración necesaria en el programa económico.

La concertación sobre la distribución del ingreso, que tenía la función fundamental de garantizar la estabilidad, se sostenía sobre un equilibrio delicado. La pauta que establecía que los aumentos salariales no debían superar a los de la productividad se complementaba contradictoriamente con las metas fijadas para la distribución funcional del ingreso. En consecuencia, las reivindicaciones de la clase obrera no tenían un tope preciso, mientras que para los capitalistas estaba necesariamente implicada una cierta renuncia a incrementar sus utilidades.<sup>235</sup> Cuando las tensiones se manifestaron, se hicieron cada vez más explosivas.

---

<sup>234</sup> “En las nuevas condiciones vigentes en el país, las aspiraciones populares no podían satisfacerse, ni siquiera a corto plazo, sólo por la redistribución de ingresos. Era indispensable también el crecimiento de la producción y del ingreso real.” Aldo Ferrer, “La economía política del peronismo”, *El Trimestre Económico*, nro. 173, enero-marzo de 1977, pág. 90.

<sup>235</sup> Si en la medida de la productividad se contabilizaba cualquier incremento en la relación ventas/empleo de las empresas, a nivel agregado el sector capitalista renunciaba a todo incremento futuro en el *margen* de utilidades.

Más allá de las dificultades para mantener la concertación, la redistribución de ingresos tenía que lidiar con otros factores que condicionaban su subsistencia. Era reconocido que el ritmo de crecimiento económico tendría entre sus determinantes fundamentales al crecimiento de la productividad, y de hecho, el programa del pacto distributivo lo tomaba como referencia. Pero faltaba una comprensión cabal de la necesidad determinante de lograr un desarrollo tecnológico en el ámbito nacional que permitiese generar una dinámica de acumulación autónoma. Los necesarios incrementos de productividad requerían un nivel significativo de inversiones y una configuración cualitativa apropiada para aliviar los condicionantes estructurales de la economía argentina. Pero el programa económico adolecía de un problema fundamental, en tanto no contaba con una estrategia consistente para lograr el crecimiento económico sostenido en la que debía sustentarse el proyecto redistributivo.

#### *La dinámica del consumo*

La expansión motorizada por el incremento del consumo tenía límites inherentes. La política económica no incluyó un esfuerzo efectivo para incluir en la estrategia de crecimiento el aliento a otros componentes de la demanda agregada, entre ellos la inversión. En el libro *Redistribution with growth* -que Leyba ha citado como expresión de la “fuerte corriente académica” cuyos conceptos básicos guiaban el pensamiento de al menos parte del equipo económico inicial y encuadraron el programa de 1973-, Hollis Chenery y Montek Ahluwalia planteaban y evaluaban estrategias alternativas a partir de un modelo simplificado para economías semi-industrializadas. Las simulaciones recomendaban fuertemente dos estrategias: por un lado, la “redistribución de la inversión”, consistente en dirigir recursos a la formación de *stock* de capital disponible para los sectores de menores ingresos a través de la provisión de crédito y acceso a infraestructura; por otro, la inversión en capital humano (educación, salud), rutas, obras de riego, etc.. Ambas alternativas tenían mejores efectos esperados que la estrategia de “redistribución del consumo”, consistente en promover directa o indirectamente transferencias de ingresos a los sectores más pobres.<sup>236</sup> Los autores no sólo reconocían que encontraban restricciones fiscales sino que resaltaban que “aunque la estrategia del consumo tiene un alto rédito en el corto plazo, no es óptima cuando es evaluada en un horizonte de tiempo más largo”; de acuerdo a los resultados del modelo, ni siquiera garantizaba mejores resultados de distribución y crecimiento que una estrategia de “restricción salarial”,

---

<sup>236</sup> Hollis Chenery y Montek Ahluwalia, “A model of distribution and growth”, en Chenery et al, *Redistribution with growth*, Londres, Oxford University Press, 1974, págs. 209-235; cf. Carlos Leyba, *op. cit.*, pág. 16.

consistente en promover la concentración del ingreso esperando mayores inversiones y un efecto derrame.<sup>237</sup>

La evolución de la inversión entre 1973 y 1976 fue muy pobre, a lo cual contribuyeron algunos efectos directos e indirectos de la política redistributiva que operaba principalmente a través de incrementos salariales. Las expectativas negativas sobre futuros beneficios, ocasionadas por el control de precios y la creciente inestabilidad -que coincidió con el agravamiento de la crisis del sector externo y la puja distributiva-, incidieron negativamente sobre la dinámica de las inversiones.

Las medidas aplicadas cuando se estableció el Pacto Social alteraron las condiciones operativas de las empresas. La imposición de precios máximos implicaba que el aumento salarial tenía como contrapartida la disminución de los márgenes de ganancia de las empresas. Para aquellas que no habían realizado aumentos de precios “preventivos”, el aumento salarial que acompañó el congelamiento implicó una sustracción apreciable en sus márgenes de beneficios. A ese perjuicio se agregó el incremento de los precios de los insumos importados, que implicaba a corto plazo una reducción adicional de la tasa de ganancia.<sup>238</sup>

De acuerdo a la teoría económica convencional, en condiciones de pleno empleo y sin intervención estatal, los incrementos de salarios se trasladan a los precios. Si estos aumentan proporcionalmente a la incidencia de los costos, y el ajuste es instantáneo, el aumento nominal de salarios no tiene ningún efecto real. En la coyuntura argentina, el congelamiento de precios permitió que el salario real se incrementase. Luisa Monstuschi y Alfredo Canavese estimaron los precios teóricos que tendrían los bienes de distintos sectores productivos para mayo y noviembre de 1974 si los aumentos en los costos salariales y en los insumos importados ocurridos desde la firma del ACN hubiesen sido trasladados íntegra y proporcionalmente. La comparación de esos precios teóricos con los realmente vigentes muestra que para mayo de 1974 se había operado una redistribución apreciable a favor de los asalariados, soportada por el conjunto de los sectores productivos -aunque en mayor proporción por las actividades de producción primaria y producción de alimentos.<sup>239</sup> Como ha señalado

---

<sup>237</sup> Hollis Chenery y Montek Ahluwalia, *op.cit.*, pág. 234.

<sup>238</sup> Javier Villanueva, “Costos, beneficios y precios en el corto plazo (material para el análisis microeconómico de la inflación argentina)”, *Xa Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, 3-4-5 de noviembre de 1975, pág. 16.

<sup>239</sup> Luisa Montuschi y Alfredo Juan Canavese, *Efectos redistributivos del Pacto Social*, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE-UBA, abril de 1975. Por el impacto diferencial de la política de precios y salarios, las mayores diferencias entre las variaciones teóricas y reales de precios se observaron en los sectores de “Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca”, “Minas y Canteras” y “Alimentos, Bebidas y Tabaco”, que vieron reducidos su margen de beneficios en proporciones superiores al 35%. Pero todos los sectores fueron afectados. Los sectores “Textiles, Confecciones Artículos de Cuero y Piel”, “Madera y Muebles”, “Minerales no Metálicos”, e “Industria Metalúrgica, Maquinaria y Equipo”, que sufrieron reducciones en sus márgenes de beneficios superiores al 20%.

Canitrot, la redistribución se sustentaba principalmente en la reducción de los precios relativos de los bienes más susceptibles de control, cuyos precios absolutos evolucionaron con aumentos menores y más lentos. Los precios de los productos agropecuarios (gracias a los instrumentos de política económica que permitían su control: compra centralizada, precios sostén, impuestos, determinación de la tasa de cambio), los alquileres (por la inflexibilidad de los contratos) y las tarifas públicas (de control directo) fueron los más retrasados en la dispar evolución de la inflación.<sup>240</sup> Sin embargo, para noviembre de 1974 el proceso de redistribución había revertido su tendencia. La participación de los salarios se redujo con mayor o menor lentitud en los precios de los bienes finales de todos los sectores, con la excepción de los alimentos y las tarifas.

La alteración del escenario económico tuvo efectos dispares en cada tipo de empresa. Las empresas pequeñas y medianas tenían mayor proporción de mano de obra (lo cual aumentaba el impacto de los costos salariales), menor capacidad de adaptación y menos recursos tecnológicos que las grandes empresas. Para las empresas marginales de baja eficiencia y los trabajadores independientes, la legislación sobre precios determinaba niveles negativos de rentabilidad. En contrapartida, tuvieron algunas facilidades crediticias y mayor facilidad para eludir los controles de precios. Existía además un sinnúmero de situaciones específicas dentro de cada grupo. El incremento de los precios de los insumos importados, las posibilidades de sustitución de insumos, la combatividad del gremio y la situación financiera previa configuraron las condiciones del nuevo contexto. A partir de ellas, la estrategia adoptada podía llevar a una empresa a la quiebra o permitirle ganancias extraordinarias.

A nivel agregado, y a lo largo de los años siguientes, la disminución en los márgenes de ganancia de las empresas industriales no parece haber sido drástica, ni mucho menos.<sup>241</sup> El ejercicio mencionado de Mostuschi y Canavese computaba los efectos de mayores costos y salarios en la tasa de ganancia por *unidad* de producto, por lo cual las conclusiones podían alterarse al considerar las

---

<sup>240</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 335.

<sup>241</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 249-254, realiza una estimación de las ganancias sectoriales. Basándose en la matriz insumo-producto y en la evolución de los precios de insumos y productos finales de cada sector, estima la evolución de los márgenes de ganancias en cada uno. El análisis tropieza con importantes dificultades analíticas sin solución estadística, dada la disponibilidad de datos, por lo cual debe tomarse a nivel meramente indicativo. Los resultados sugieren que los márgenes de ganancia del sector industrial sólo se deterioraron ligeramente, aunque el deterioro relativo respecto al salario sí fue significativo. El sector cuyo margen de ganancia fue más afectado fue el agropecuario. La situación se invertiría drásticamente en 1976, después del golpe militar (véase Cuadro 4). Por otra parte, las estadísticas de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires muestran un cierto deterioro de los indicadores usuales de rentabilidad en algunas ramas, aunque otras, como las de empresas de Comercio e Importación y las Financieras, tuvieron notoriamente tasas de rentabilidad muy positivas; Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *memorias*, 1973, 1974, 1975.

modificaciones ocurridas en la demanda de bienes finales -en las que incidió la propia política redistributiva.<sup>242</sup>

En efecto, en la coyuntura de 1973 no había pleno empleo y, en una primera fase, la disminución de los márgenes de ganancia fue compensada por una mayor demanda, que permitía realizar una mayor masa de utilidades. Como la demanda de bienes industriales dependía principalmente de los ingresos que las propias industrias proveían a los trabajadores, el aumento del salario real conllevó una expansión de la demanda cuya composición se desplazó hacia los bienes de consumo masivo. Las empresas dedicadas a ese tipo de bienes expandieron su producción, utilizando plenamente su capacidad instalada y aumentando el volumen de empleo. Durante un año y medio, el aumento del consumo motorizó un crecimiento sostenido de la economía (véase Cuadro 5).

Durante esa fase expansiva, la incrementada demanda de consumo alentó la expansión de la producción, estimulando a su vez la absorción de empleo. Así, se incrementaban sucesivamente el consumo y los ingresos de los asalariados multiplicándose la tendencia expansiva. Sin embargo, esa fase del ciclo tenía que revertirse tan pronto se agotase la posibilidad de expansión productiva basada en la capacidad previamente instalada. En correspondencia con esa restricción del proceso de crecimiento se manifestó la aceleración del proceso inflacionario.

#### *La dinámica de la inversión privada*

Desde el punto de vista de las empresas, el acelerado incremento en los precios respondía a la creciente incapacidad o indisposición para ampliar la producción. Progresivamente, las empresas empezaron a responder a la expansión de la demanda aumentando los precios y no las cantidades ofrecidas. Al cambiar el proceso de ajuste desencadenado por la expansión de la demanda cambiaron también sus efectos a nivel agregado, cuya dinámica dejó de ser expansiva. Canitrot señaló algunos rasgos macroeconómicos que contribuían a la tendencia del proceso inflacionario a “retroalimentarse”. Las empresas poseen insumos, productos semielaborados y elaborados, cuyo valor se mide a costo de reposición; los incrementos de precios sucesivos y no simultáneos introducen un elemento de incertidumbre y los riesgos de pérdida por un ajuste de precios insuficiente se hacen muy altos. En consecuencia las empresas se adelantan a los costos futuros de reposición, introduciendo los costos futuros esperados en los precios presentes.<sup>243</sup> La disparidad de los tiempos y ritmos del ajuste de los precios a los nuevos costos de nuevo impulso al proceso

---

<sup>242</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 335.

<sup>243</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 336.

inflacionario, que no encuentra límites a su tendencia a la aceleración hasta que se manifiesta la fase recesiva.<sup>244</sup>

La institucionalización de la política de concertación, establecida por el conjunto de acuerdos del Pacto Social, tenía importantes defectos, entre ellos su inflexibilidad y la dificultad para garantizar su cumplimiento.

Respecto de la inflexibilidad de los acuerdos institucionales, las dificultades para su reformulación a lo largo del tiempo emanaban de la asimetría entre los compromisos asumidos (y las alternativas asequibles) por los sectores involucrados y del deterioro de los canales de diálogo y negociación entre ellos. Las presiones de los gremios en respuesta a los incrementos de precios resultaron en una aceleración en la frecuencia de las instancias de renegociación respecto de las previstas inicialmente. Pero los sindicatos sólo podían defender la posición de los trabajadores mediante reformulaciones extraordinarias del compromiso instituido. Por su parte, los empresarios, además de defender tenazmente sus posiciones en las sucesivas instancias de la concertación de precios y salarios, tenían otras vías para adaptarse a las circunstancias conservando sus intereses más o menos intactos.<sup>245</sup>

En cuanto a la ineficiencia de los controles aplicados, el congelamiento de precios era sumamente difícil de supervisar y las prácticas ilícitas proliferaron rápidamente. Además de limitar su producción y dedicarse al acaparamiento, las empresas podían recurrir a los aumentos de precios encubiertos y al mercado negro.

El crecimiento impulsado por los incrementos de los salarios y el consumo no generaba las condiciones para mantenerse en el tiempo. La retracción del consumo se anunciaba desde fines de 1974 y se profundizó considerablemente en la segunda mitad de 1975, dando lugar a una fuerte contracción económica. La expansión del producto motorizada por la demanda requería un incremento sostenido de la productividad para sustentar el aumento progresivo de los salarios reales. A nivel agregado, el incremento de la productividad era necesario para ampliar la producción por

---

<sup>244</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 344.

<sup>245</sup> Juan Carlos Torre ha señalado que “Si se analiza la lógica de la política concertada se advierte que, una vez debatidos y firmados los acuerdos, los sindicatos habían comprometido todo su poder institucional, mientras que los empresarios sólo habían condicionado parcialmente su gestión económica. Al acordar la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años, la CGT había obligado a los sindicatos a congelar, por igual lapso, el uso del único poder de control económico que institucionalmente les era reconocido, el de afectar el comportamiento de los salarios. Los empresarios por su parte, no habían resignado, sin embargo, el control sobre una serie de variables económicas cruciales para el desenvolvimiento del plan económico. Ellos contaban todavía con la posibilidad de decidir si habrían de invertir o no, si habrían de interrumpir o incrementar la producción, esto es, contaban con una capacidad de maniobra frente a las disposiciones de la política de ingresos muy superior a la que tenían los sindicatos. Esta asimetría de las limitaciones impuestas por la política concertada a empresarios y sindicatos, respectivamente, tuvo consecuencias decisivas ya en los primeros tramos de la vigencia del pacto social”; Juan Carlos Torre, *op. cit.*, pág. 81.

encima del ritmo de crecimiento de la población económicamente activa. A su vez, la necesidad de introducir progresos técnicos requería un importante volumen de inversión. Pero la expansión basada en el incremento del consumo no estimulaba la inversión y, consecuentemente, no promovía una ampliación sostenida de la capacidad productiva.

La reducción de los márgenes de ganancia implicaba una disminución de la capacidad inversora de las empresas. Pero más perniciosa que la reducción en los recursos disponibles de las firmas fue la enorme incertidumbre generada por la coyuntura, que fue creciendo desde que se manifestaron las tensiones en torno a la política de concertación y a la estructura de precios relativos, es decir, desde fines de 1973. Los aumentos inesperados de la tasa de inflación -con apreciables oscilaciones en los precios relativos-, los impredecibles aumentos de los insumos importados y la sucesión acelerada de incrementos salariales causaron un deterioro general de las expectativas y desalentaron los emprendimientos productivos. El desarrollo de las actividades especulativas, que concentró gran parte de la atención de los empresarios, estuvo motivado, más allá de las deficientes regulaciones, por la propia inestabilidad de “las reglas del juego” y el deterioro de las expectativas, que debilitaron considerablemente los incentivos de mercado al desarrollo de actividades productivas.

Además de los perjuicios inmediatos que produjo el congelamiento de precios y el aumento salarial, el Pacto Social ponía en duda la rentabilidad futura de las empresas y en consecuencia disuadía a los empresarios de realizar inversiones. La anunciada política de redistribución hacía prever que los aumentos de salarios se repetirían a lo largo del tiempo, con lo cual los incrementos de productividad no redundarían en un incremento de los beneficios.

En realidad, la perspectiva de aumentos salariales futuros hacía aún más necesario conseguir aumentos de productividad. Pero las expectativas pesimistas generadas por el proyecto redistributivo inducían a los empresarios a adaptarse a la coyuntura maximizando las ganancias inmediatas, en una visión extremadamente cortoplacista. La inversión tuvo tasas de crecimiento bajas o negativas hasta mediados de 1975 y –notoriamente- sólo revirtió su tendencia contractiva una vez comenzada la fase recesiva (véase Cuadro 5).

La estrategia de crecimiento del proyecto distributivo tenía, consecuentemente, límites inherentes. El incremento de los salarios nominales estaba destinado a toparse con la emergencia y la aceleración del proceso inflacionario, que aparecía como manifestación de la puja distributiva. De acuerdo a un simple modelo abstracto pero ilustrativo, un incremento del salario real es incompatible con la estructura económica representada por el conjunto de empresas que operan en el momento de

su implantación: si la estructura económica no se modifica, el sistema de precios tiende a reacomodarse, vía inflación, al nuevo valor nominal del salario. En otras palabras, no puede haber una modificación perdurable en la distribución del ingreso si no hay una transformación de la estructura productiva.<sup>246</sup> En *Crisis y Alternativas de la Política Económica Argentina*, Aldo Ferrer argumentaba que había “inconsistencias entre los objetivos perseguidos y las estrategias e instrumentos de política económica aplicados” por el peronismo, y señalaba que la inestabilidad de las reglas del juego, la movilización social y la reducción de los márgenes de ganancias desalentaban a la inversión del sector privado.<sup>247</sup>

En 1978 Juan Carlos de Pablo y Roberto Lavagna sostuvieron en las páginas de la revista *Desarrollo Económico* una polémica sobre la incidencia de los gobiernos “populistas” y la redistribución de ingresos en la evolución de las inversiones.<sup>248</sup> Para de Pablo, en los períodos correspondientes a gobiernos “populistas” se registraron tasas de inversión bajas o declinantes. Lavagna mostraba en cambio que no había diferencias significativas en la evolución de la inversión durante los períodos “populistas” en comparación con los “liberales”. Para fundamentar sus argumentos cada uno señaló como relevante un indicador diferente y presentó la información en forma distinta.

Lavagna argumentaba que el crecimiento de la inversión era compatible con la redistribución de ingresos, atacando el preconcepto de que los grupos de ingresos más altos son más propensos al ahorro y la inversión; criticaba a de Pablo por vincular la variable inversión con una variable cualitativa, dicotómicamente definida como “liberalismo”-“populismo”, términos que ambos habían coincidido en considerar “demasiado vagos”, y explicaba que el análisis realizado por él mismo estaba mejor delimitado, enfocado en la relación de la inversión (como variable dependiente) con la distribución funcional del ingreso (como variable explicativa).

En la polémica las explicaciones causales de una y otra posición tuvieron menos espacio que las apreciaciones metodológicas.<sup>249</sup> Guillermo Ondarts intentó recuperar el interés de la discusión

---

<sup>246</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 335.

<sup>247</sup> Aldo Ferrer, *op.cit.*, pág. 14 y ss.

<sup>248</sup> Véase de Juan Carlos de Pablo, “Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de posguerra” y Roberto Lavagna, “Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de posguerra (II)”, ambos en *Desarrollo Económico*, nro. 67, enero-marzo de 1978; y Juan Carlos de Pablo, “Inversión, liberalismo y populismo” y Roberto Lavagna, “Distribución del ingreso e inversión”, ambos en *Desarrollo Económico*, nro. 69, abril-junio de 1978.

<sup>249</sup> Lavagna había planteado con toda claridad su posición sobre la distribución del ingreso en el libro *La independencia económica, 1945-1955* que publicó con Rosembuj en 1973, pero más allá del enfático planteo doctrinario, allí tampoco encontramos un desarrollo explicativo de los efectos de la redistribución; véase *supra* Capítulo 2.

exponiendo “los esquemas o modelos subyacentes en las posiciones de ambos autores, rescatándolos de las zonas de los `deseos personales`”. El comentarista replanteó la polémica como una discusión entre un neoclásico y un keynesiano: la “condición para un más rápido crecimiento económico es, para de Pablo, una distribución del ingreso más fuertemente regresiva”, mientras que “Lavagna, por su parte, no cree que sea en realidad el ahorro nacional el principal factor limitante del crecimiento de la economía argentina, sino la insuficiencia del mercado interno”.<sup>250</sup> El difundido argumento neoclásico que subyacía en la hipótesis formulada por de Pablo dependía de la validez de dos principios implícitos: que los ricos ahorran más, y que mayor ahorro equivale a mayor inversión (y mayor inversión a mayor crecimiento). Como señaló Ondarts, Lavagna tenía a su disposición formas diversas de probar su hipótesis, como “recordar los tradicionales altos niveles de capacidad ociosa con que opera la industria”; más allá del argumento keynesiano tradicional -utilizado en este caso para promover un incremento en la demanda a través de la transferencia de ingresos a los asalariados-, la hipótesis neoclásica podía rebatirse reconociendo que la distribución del ingreso y la estructura socio-económica (Vgr. la existencia de una sociedad privilegiada de consumo) determinaba una composición de la demanda que no promovía un uso productivo del excedente.<sup>251</sup>

Por su parte, Di Tella estudió la tendencia y las desviaciones de la inversión y sus distintos componentes desde 1950 a 1978.<sup>252</sup> En su análisis del comportamiento de la inversión encontró “las fáciles generalizaciones que se hacen” difíciles de respaldar y observó que el “fenómeno más llamativo no era tanto la diferencia en el comportamiento de las inversiones bajo los distintos tipos de gobierno como el evidente crecimiento a largo plazo”. Estas observaciones ofrecen cierto sustento al argumento formulado por Lavagna, de acuerdo al cual la redistribución de ingresos era compatible con el incremento de las inversiones.

Además de encontrar una tendencia creciente en la proporción de inversiones correspondiente a equipo durable, lo cual constituía “un índice de sofisticación y complejidad tecnológica creciente”, Di Tella observó que la inversión privada presentaba más desviaciones respecto de su tendencia y

---

<sup>250</sup> Guillermo Ondarts, “Inversión, distribución y demanda”, *Desarrollo Económico*, nro. 70, pág. 284.

<sup>251</sup> Cf. Prebisch, *Capitalismo Periférico...*; Ondarts no se quedaba con ninguna de las dos posiciones en particular: “ambos tienen razón: en años populistas el factor limitante ha sido la tasa de ahorro, en tanto que en años liberales la restricción predominante ha sido el mercado interno”. Más adelante sostiene: “Cualquiera sea la solución para el problema de la inflación, resulta evidente que la política acertada es la de aumentar los salarios o disminuir los precios cuando la demanda es baja (y que esto tendrá efectos positivos en la inversión) y que, por el contrario, cuando el consumo es excesivo, una ampliación en los márgenes de ganancias es el mecanismo idóneo para el crecimiento de la economía y el bienestar general”; Guillermo Ondarts, *op.cit.*, págs. 284 y 290.

<sup>252</sup> Guido Di Tella, *op.cit.*, pág. 247.

era mucho más “sensible a los cambios políticos” que la inversión pública. Aunque la “antinomía” entre inversión y “populismo” que subyacía en el análisis de de Pablo partía de un prejuicio teórico y no podía sustentarse empíricamente por la evolución de las series de inversión total, era innegable que algunos rasgos de las políticas “populistas” alteraban el comportamiento de los empresarios y fueron singularmente perniciosos para la inversión privada entre 1973 y 1976.

Frente a la reducción de la tasa de ganancia determinada por la política de precios y salarios, los capitales con mayores grados de movilidad -en particular los saldos líquidos de las grandes empresas e inversores particulares-, tenían incentivos para invertir en otras partes del mundo. La falta de disposición de los empresarios a invertir en el país -que tenía su manifestación saliente en la fuga de divisas- era uno de los principales condicionantes del crecimiento (véase Cuadro 6).<sup>253</sup>

En la explicación de Ferrer de la pobre dinámica de la inversión privada y de la consiguiente limitación de la fase de crecimiento, jugaba un papel fundamental el comportamiento del sector público. De acuerdo a su análisis, “el aumento de la participación del gasto público en el gasto total genera una reasignación de recursos hacia el Estado”; si como consecuencia de esa transferencia, en la composición la demanda efectiva aumentan los bienes y servicios de consumo corriente en perjuicio de la inversión,

“la expansión (...) empuja los precios al alza, los aumentos de salarios parcialmente compensatorios del incremento del costo de vida hacen lo mismo y, en los sectores más afectados por el receso, la mayor capacidad ociosa y los mayores salarios nominales también elevan los costos. El déficit creciente y los aumentos de salarios nominales provocan, entonces, una situación de hiperinflación autosustentada”.<sup>254</sup>

Ferrer consideraba que la expansión del empleo en el sector público había deteriorado su posición financiera e inducido – a través de la retracción de la inversión pública y privada- un descenso de la productividad media de la economía, que -combinada con un financiamiento creciente del déficit vía

---

<sup>253</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 333. Olivera planteó un modelo estructuralista en el que, si la tasa de salarios tendía a superar la necesaria para el equilibrio externo, “el proceso de inflación estructural se presentará asociado con una tendencia al éxodo de capital y a la declinación del ritmo de crecimiento económico. Tarde o temprano (...) el sistema desembocará en un estado de inflación estructural con estancamiento -- una ‘estanflación’ estructural”; Olivera, “La teoría de la inflación estructural en su vigésimo aniversario”, *V Encontro Nacional de Economia*, Associação nacional de centros de pos graduação em economia, diciembre 1977, 4, pág. 10. Ferrer señaló que las actividades especulativas, alentadas por la situación macroeconómica, “permitieron, en alguna medida recomponer los márgenes de ganancias y las utilidades de algunas empresas en la industria, el comercio mayorista y el sector financiero. Pero la masa de recursos así obtenida, alimentó la exportación de capitales y la compra de activos internos existentes. El carácter ilegal de los fondos obtenidos en actividades especulativas y la falta de estímulos a la expansión de la capacidad productiva, determinó que sólo mínima parte de esos fondos se invirtiera con fines reproductivos dentro de las mismas empresas.”; Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, pág. 84.

<sup>254</sup> Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, pág. 87. El planteo pareciera más enfocado a la que Sunkel definía como “pugna” por “la distribución de los ingresos de la comunidad entre los sectores público y privado”, pero Ferrer también consideraba la puja entre distintos sectores de la sociedad civil.

emisión- conducía necesariamente a una situación de hiperinflación con receso como la que se registró en el segundo semestre de 1975 y el primer trimestre de 1976.<sup>255</sup>

### *La dinámica de la inversión pública*

Durante el período la retracción de la inversión privada fue compensada por el aumento de la inversión pública. Pero la inversión total estuvo estancada, puesto que la inversión pública no presentó un crecimiento tan vigoroso ni logró inducir un comportamiento dinámico en la inversión privada (véase Cuadro 7).<sup>256</sup>

Por la necesidad de llevar a cabo la reconversión de la estructura productiva y del empleo, el programa redistributivo exigía una activa intervención estatal y una fuerte expansión del área económica bajo su control.<sup>257</sup> Sin embargo, como consecuencia del desarrollo y los efectos del propio proyecto redistributivo, el Estado se encontró en una situación económica y financiera especialmente débil que le impidió contribuir a aumentar la tasa de inversión. La reducida disponibilidad de recursos afectó su capacidad de incrementarla directamente a través de la inversión pública y también comprometió los esquemas diseñados para hacerlo indirectamente mediante incentivos al sector privado.

El programa de reforma impositiva que se puso en marcha en los primeros meses de gobierno introdujo algunas mejoras técnicas y la nueva estructura tributaria apuntaba a ser más progresiva. La línea más significativa de la reforma fue la ampliación de los beneficios sujetos a imposición progresiva. El impuesto a los réditos fue reemplazado por el impuesto a las ganancias, diferenciado del impuesto a las sociedades anónimas.<sup>258</sup> Bajo el sistema anterior, las compañías pagaban impuesto a los réditos en nombre de los accionistas; los contribuyentes podían abstenerse de informar sobre la propiedad de acciones y percepción de dividendos, y pagaban una tasa fija, pero no la más alta. La nueva legislación se proponía identificar a los propietarios de activos y a las fuentes de ingresos.<sup>259</sup> A los dividendos obtenidos por los accionistas se les aplicó un impuesto personal y progresivo. Las ganancias no distribuidas de las empresas quedaron sujetas a un impuesto más alto aún. La

---

<sup>255</sup> Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, págs. 83-84.

<sup>256</sup> Mario Rapoport *et al*, *op.cit.*, págs. 696-697.

<sup>257</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.* pág. 333.

<sup>258</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.544. El conjunto de disposiciones, dictadas durante 1973, se encuentra reunido en una publicación del Ministerio de Economía, *Legislación Económica. Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional*, Buenos Aires, 1975; también véase Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, *Gobierno peronista. El valor de las leyes*, nro. 7, agosto de 1973.

<sup>259</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.643 y 20.627.

identificación de los dueños de acciones permitía además la determinación de su nacionalidad; las firmas extranjeras debían pagar (además del impuesto a las sociedades anónimas) un gravamen igual al pagado por el accionista argentino perteneciente a la categoría más alta de ingresos.

Otra de las medidas importantes fue en el terreno de los impuestos indirectos. El impuesto a las ventas fue reemplazado por el impuesto al valor agregado (IVA), establecido con una tasa general del 13% (21% para importaciones, y algunas exenciones).<sup>260</sup> Además de ampliar la base imponible, el nuevo impuesto era más eficiente, pues evitaba el “efecto cascada”.

Se anunció además una condonación transitoria de las sanciones por infracciones impositivas, que permitía evitar sanciones a los contribuyentes que pagaran sus impuestos vencidos no declarados.<sup>261</sup> Las moratorias o “blanqueos” de capitales en negro se habían convertido desde la década anterior en un recurso al que el Estado recurría periódicamente. Convenía hacerlo sólo cuando la necesidad de incrementar la recaudación era urgente, pues el blanqueo equivalía a una “confesión de debilidad” y alentaba la evasión futura.<sup>262</sup> El gobierno también revisó las sanciones para los evasores, previendo penas de hasta seis años.<sup>263</sup>

En cuanto a su “calidad técnica”, el principal defecto de la reforma era la ausencia de consideraciones sobre el impacto de la inflación en la determinación de las ganancias y los impuestos.<sup>264</sup> Por otro lado, aunque ampliaba la definición de los beneficios, la reforma no implicaba un gran aumento de la presión tributaria sobre el sector empresario, pues a modo de compensación se reducían las tasas máximas del impuesto a las sociedades anónimas y del impuesto personal. Tal vez se temía desincentivar excesivamente la inversión privada, dado que el impuesto sobre las ganancias no distribuidas tendía a castigar la capitalización empresaria.

Sólo en 1974 -el primer año de vigencia reformas implementadas- se registró un incremento en los recursos tributarios. A partir de entonces, la expansión acelerada del sector informal (vinculada al mercado negro y a la especulación financiera, que se sumaron a las prácticas evasivas comunes) y la contracción de la actividad económica incidieron gravemente sobre la recaudación.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.631.

<sup>261</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.537 y decreto 1.411 del 22 de noviembre de 1973.

<sup>262</sup> Paul Lewis, *op.cit.*, pág. 430.

<sup>263</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.658.

<sup>264</sup> La “indexación” de diversos contratos se volvería un tema obligado de reactualización en la política económica. A fines de 1975 se permitió un ajuste en la valuación de los activos fijos (de acuerdo con la evolución del índice de precios mayoristas, lo cual gravitaba sobre la amortización) y en los activos monetarios.

<sup>265</sup> La expansión del mercado negro y la evasión fue enorme durante el período. De acuerdo a las estimaciones de Adrián Guissarril, *La demanda de circulante y la informalidad en la Argentina: 1930-1983*, Buenos Aires, ITDT-CIE, 1986, la

La principal virtud de la reforma impositiva fue su tendencia a incrementar la progresividad en la distribución del ingreso. En contrapartida, debido al comportamiento de los empresarios, apareció como un desincentivo a la inversión privada, que no estaba justificado por una presión tributaria apreciablemente mayor ni compensado por una ampliación de los ingresos del Estado. Finalmente, la recaudación obtenida por los impuestos a las ventas y el impuesto a los combustibles terminarían superando la del impuesto a las ganancias que reemplazaba al impuesto a los réditos (véase Cuadro 8).

Si la presión tributaria no aumentó lo suficiente como para contribuir significativamente a un incremento de la recaudación, el déficit operativo de las empresas públicas empeoró sustancialmente la situación fiscal. La fijación de las tarifas de los servicios públicos en bajos niveles, que favorecía a los usuarios de bienes y servicios de consumo masivo, era uno de los instrumentos fundamentales de la política redistributiva.<sup>266</sup> Por otro lado, la tentativa de mejorar la organización y gestión de las empresas estatales chocó contra obstáculos políticos significativos y no pudo ser mucho más que una declaración de intenciones. La creación de la Corporación de Empresas Nacionales, que pretendía unificar la gestión de las empresas estatales, no logró promover las reformas organizacionales y la renovación tecnológica necesarias para producir un incremento apreciable de la eficiencia en su administración. La premisa de mantener congeladas las tarifas, cuyas actualizaciones se retrasaron respecto de todos los aumentos salariales, perpetuaba los déficits operativos, a la vez que la precaria situación fiscal del Estado dejaba poca disponibilidad para la realización de inversiones.

Si no logró mejorar la eficiencia de las empresas bajo su control, el Estado tampoco promovió el crecimiento de sectores dinámicos expandiendo su área de intervención directa. La “argentinización” de las empresas de telecomunicaciones (Standard Electric y Siemens) y electricidad (Italo), anunciada por Isabel en octubre de 1974, estuvo vinculada a la necesidad de presentar medidas nacionalistas a la opinión pública, y su realización no fue proyectada con seriedad. La nacionalización era por otra parte acorde a la tendencia mundial y a los intereses de las compañías extranjeras, que no tuvieron dificultades para obtener compensaciones que hacían de la transición una operación beneficiosa.

Desde mediados de la década del sesenta, las ideas que cristalizaron la convergencia entre la CGE y la CGT incluían un replanteo del rol del Estado. En una declaración conjunta de 1972, expresaban

---

economía informal pasó de representar el 26,7% del PBI total (observado + informal) en 1972, al 33,4% en 1973, el 40% en 1974, y el 43,5% en 1975.

<sup>266</sup> Aldo Ferrer, *op.cit.*, pág. 77.

que la inversión pública debía llenar la insuficiencia de la empresa privada para alimentar el proceso de crecimiento. En el marco del fuerte proceso de desnacionalización de la estructura productiva operado durante la década del sesenta, la expansión del capital estatal era vista como única alternativa a la expansión del capital extranjero.<sup>267</sup> La ampliación de la inversión pública, impulsada por la CGE y la CGT, recibió el apoyo de la UIA cuando quedó claro que la tónica era fomentar la formación de empresas privadas con apoyo estatal.<sup>268</sup> El sector privado tenía en claro que este apoyo era funcional a sus intereses por su propia debilidad y en muchos casos supo aprovechar la disponibilidad de fondos públicos como fuentes de cuasi-rentas y ganancias extraordinarias.

Además del desequilibrio financiero de las empresas públicas, el tesoro nacional debió hacerse cargo de las dificultades de los gobiernos provinciales. Con la reforma tributaria se estableció un nuevo régimen de coparticipación por el cual los impuestos serían repartidos entre el Estado nacional (48,5%), las provincias (48,5%) y un fondo especial para el desarrollo regional (3%).<sup>269</sup>

El nuevo régimen implicaba un aumento sustancial de los recursos provinciales (en perjuicio de los nacionales) derivados de la recaudación impositiva.<sup>270</sup> Pero además, las dificultades políticas en las provincias, como las de Córdoba a partir de la intervención, en Tucumán por la lucha antiguerrillera y en Misiones por necesidades electorales, implicaron gastos adicionales considerables.<sup>271</sup>

Al incremento de los gastos corrientes también contribuía fuertemente la expansión del empleo en el sector público. El estancamiento de la inversión en el sector privado conllevaba una débil absorción de mano de obra, que el gobierno intentó contrarrestar para lograr el objetivo del pleno empleo.<sup>272</sup> En tanto el sector público era proporcionalmente el mayor empleador de la economía, fue también el principal afectado por el incremento de los salarios.

Todos estos factores deterioraron la posición financiera del Estado, que perdió la capacidad de ahorrar e invertir generando una diferencia entre sus ingresos y gastos corrientes. El déficit público, que ya era considerable en 1973, llegó a alcanzar niveles alarmantes en 1975 y el financiamiento del

---

<sup>267</sup> Véanse el artículo de Luis Gotheil, "Las alternativas de un país sin clase dirigente industrial", y el de Guido Di Tella, "Es necesario replantear la estrategia frente a la inversión extranjera", en las ediciones del 2 de setiembre de 1972 y del 19 de octubre de 1972 en el diario *La Opinión*.

<sup>268</sup> Un par de meses después de iniciada la gestión peronista, Elbio Coelho, titular de la UIA, declaraba que era necesario crear "fuertes empresas (industriales) privadas y eminentemente argentinas... de lo contrario las grandes empresas multinacionales extranjeras realizarán el desarrollo económico o, quizás, las empresas públicas, y ambas alternativas no las consideramos convenientes"; en *La Nación*, 1 de julio de 1973.

<sup>269</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Ley 20.633.

<sup>270</sup> Durante la dictadura de Onganía las provincias obtenían en la distribución primaria menos del 40% de la recaudación.

<sup>271</sup> Víctor Testa, *op.cit.*, pág. 65.

<sup>272</sup> Entre 1973 y 1975, la planta total de empleados públicos, incluyendo al gobierno central, las administraciones provinciales y las empresas públicas, se amplió más de un 25%. Véase Ministerio de Economía, *Informe Estadístico* nro.10, 1976.

tesoro dependió crecientemente del crédito del BCRA mediante la expansión monetaria con ese destino (véase Cuadro 9).

El financiamiento del gasto público vía emisión monetaria resultaba de un creciente desequilibrio fiscal, que a su vez contribuía a profundizar; es que la emisión alimentaba el proceso inflacionario que era una de las causas del déficit público. El rezago entre la determinación de las obligaciones impositivas y el pago efectivo de las mismas, durante el desarrollo del proceso inflacionario, implicaba un deterioro constante de la recaudación pública.<sup>273</sup>

La incapacidad para sostener los niveles de inversión pública previstos por el Plan Trienal, determinada por las dificultades fiscales y financieras del Estado, demoraron los proyectos de promoción industrial.

Para Ferrer, la crisis financiera del sector público y el deterioro de la autoridad política del gobierno –que incidieron negativamente sobre la evolución de la inversión y el ritmo inflacionario– hicieron fracasar la estrategia del peronismo, que “terminó promoviendo la redistribución del ingreso sin crecimiento, la participación sin disciplina social y el nacionalismo sin eficiencia”.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> El mecanismo fue señalado por Julio H.G. Olivera: "Money prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation", *Banca nazionale del lavoro quarterly review*, vol. 20, págs. 258-267, setiembre de 1967, y "Inflación y rezagos fiscales", *Revista de Ciencias Económicas*, abril-junio/julio-setiembre de 1972, págs. 85-94. Como sostuvo Ferrer, las “causas de la caída de la presión tributaria han sido el deterioro del sistema de percepción y el impacto de la inflación sobre el valor real de las tributaciones vencidas. Por otra parte, el rezago inflacionario empeoró la posición financiera de las empresas, que pasaron a depender, en medida creciente, de las transferencias de la Tesorería”; Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, pág. 90. También había señalado que la “expansión de la ocupación en el sector público impulsó el crecimiento de los gastos corrientes en la Administración Central y de las transferencias del Tesoro a las provincias para financiar el creciente déficit de las mismas”, como consecuencia de lo cual el desequilibrio financiero del gobierno nacional se amplió progresivamente entre 1972 y 1976, financiado crecientemente vía emisión monetaria.”; Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, págs. 82-83.

<sup>274</sup> Ferrer, *Crisis y Alternativas...*, págs. 9-10. El libro de Ferrer apuntaba a dar cuenta rigurosamente de las inconsistencias del liberalismo –que pretendía por un lado el aumento de los márgenes de ganancia, y por otro desalentaba la inversión por el estrechamiento del mercado interno dado por la caída inducida de los salarios reales– y la inviabilidad de la estrategia económica del peronismo –dada por la ineficacia de los instrumentos utilizados para conseguir los objetivos propuestos. Ferrer observaba que en la posguerra la política económica había fluctuado de un lado a otro del péndulo político (liberalismo-populismo) inhibiendo la adopción de un proyecto viable de desarrollo nacional autónomo y democrático. El debate abierto con el libro de Ferrer se encuentra en buena parte disperso en los nros. 67, 68, 70, 71 y 73 de la revista *Desarrollo Económico*. En respuesta al comentario de Marcos Jiménez Zapiola y Carlos M. Leguizamón, sin dudas el más crítico de su modelo analítico y sus tipos ideales, Ferrer reconoció que en los movimientos del péndulo había intervalos, en los que gobernaban coaliciones necesariamente transitorias sin el apoyo del *establishment* ni de las masas. Para Diamand la tesis del empate por falta de un poder político suficiente era errónea: “Aunque es cierto que cualquier política económica para triunfar necesita de apoyo político, ni la política popular ni la política ortodoxa (...) hubieran podido triunfar aunque hubiesen contado con un poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por motivos puramente económicos”; Marcelo Diamand, “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”, *Revista Argentina de Política Económica y Social*, nro. 4, enero-abril 1985, pág. 95

## *El estrangulamiento externo*

Las trabas internas al crecimiento eran agravadas por las dificultades que la restricción externa imponía a la economía argentina. La relevancia de la restricción del sector externo en el ciclo económico argentino era un rasgo estructural evidente durante el modelo agroexportador, pero el estrangulamiento externo, aunque en forma renovada, también se había manifestado luego de la implantación del modelo de industrialización. Desde la primera crisis del sector externo en la posguerra durante 1949-52, la dinámica del ciclo se repitió con sucesivas fases de crisis.

La percepción de que la restricción externa era fundamental para entender la evolución de la economía argentina formaba parte de las nociones más difundidas de economía nacional. La conciencia de los problemas estructurales estuvo implicada en el planteo que proponía asociar los incrementos salariales a los incrementos de productividad, que atravesó el proyecto nacional de desarrollo en gobiernos de distinto signo. Esa pauta tenía que hacer compatible las aspiraciones sociales con un desarrollo dinámico de la estructura productiva, que evitaría el recurrente desequilibrio exterior.

Las causas de las periódicas crisis de balanza de pagos que sufrió la Argentina durante las décadas de la industrialización por sustitución de importaciones fueron objeto de las tesis sustentadas por el modelo de ciclos *stop and go*, una penetrante explicación que Oscar Braun y Leonard Joy formalizaron a fines de los sesenta. Los supuestos del modelo captaban estilizadamente algunas determinaciones estructurales de la economía argentina, tales como la rigidez de la oferta de productos exportables y la dependencia de la estructura productiva y las pautas de consumo respecto de las importaciones de insumos, capital físico y tecnológico y productos diferenciados. La dinámica de la economía determinada por esas características estructurales implicaba que las fases expansivas se verían necesariamente estranguladas por la tendencia al desequilibrio en el balance de pagos, como se explicó en el capítulo 1.<sup>275</sup>

Los modelos estructuralistas argentinos -aquellos que desarrollaban una explicación analítica de la dinámica de las fluctuaciones de la economía argentina a partir de sus determinaciones históricas y estructurales- tuvieron cierta tradición, que involucró también a Miguel Sidrauski y cristalizó en las formulaciones de Adolfo Canitrot y Alberto Porto a mediados de los setenta.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Oscar Braun y Leonard Joy, *op. cit.*

<sup>276</sup> Miguel Sidrauski, "Devaluación, inflación y desempleo", *Económica*, nros. 1-2, enero-agosto de 1968; Alberto Porto, "Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo", *Desarrollo económico*, nro. 59, octubre-

En la temprana posguerra había cierto consenso en la teoría económica sobre la vinculación del nivel del producto interno con la evolución de la balanza comercial que se centraba en el estudio de los efectos de una devaluación. De acuerdo al resultado aceptado generalmente por la teoría económica, una devaluación no sólo mejoraba la balanza comercial del país sino que contribuía a expandir su nivel de actividad económica.<sup>277</sup> En consecuencia, la teoría convencional quedaba muda ante la observación de numerosos países en los que las devaluaciones sólo resultaban en una mejora de la balanza comercial cuando eran acompañadas por una contracción del producto interno. A principios de los sesenta algunos autores empezaron a observar y enfrentar esta discrepancia entre las proposiciones teóricas y la experiencia de Argentina, explicando cómo el efecto redistributivo y recesivo de una devaluación podía tener un impacto más fuerte que el efecto de estímulo a algunos sectores productivos generado por el cambio en los precios relativos. La devaluación reducía los ingresos reales de los asalariados, que tenían una mayor propensión al consumo, y determinaba en consecuencia una reducción de la demanda.<sup>278</sup>

### *La evolución del sector externo*

En 1973 Argentina obtuvo un superávit record en su balanza comercial. Una de sus causas fue el alto nivel de los términos del intercambio, que empezaron a empeorar a fines de ese año retomando su tendencia histórica. Durante 1974 la caída fue fortísima, situación que se agregó a los efectos de la expansión del producto, generando una tendencia deficitaria en el sector externo que se hizo manifiesta en el segundo semestre de 1974 y produjo un fuerte saldo negativo en 1975. El alto nivel de los términos del intercambio había permitido inicialmente contrarrestar la tendencia al desequilibrio inherente a la fase expansiva, pero cuando se revirtió la dirección en la evolución de los precios relativos con el resto del mundo la crisis del sector externo se manifestó con gran fuerza (véase Cuadro 10).

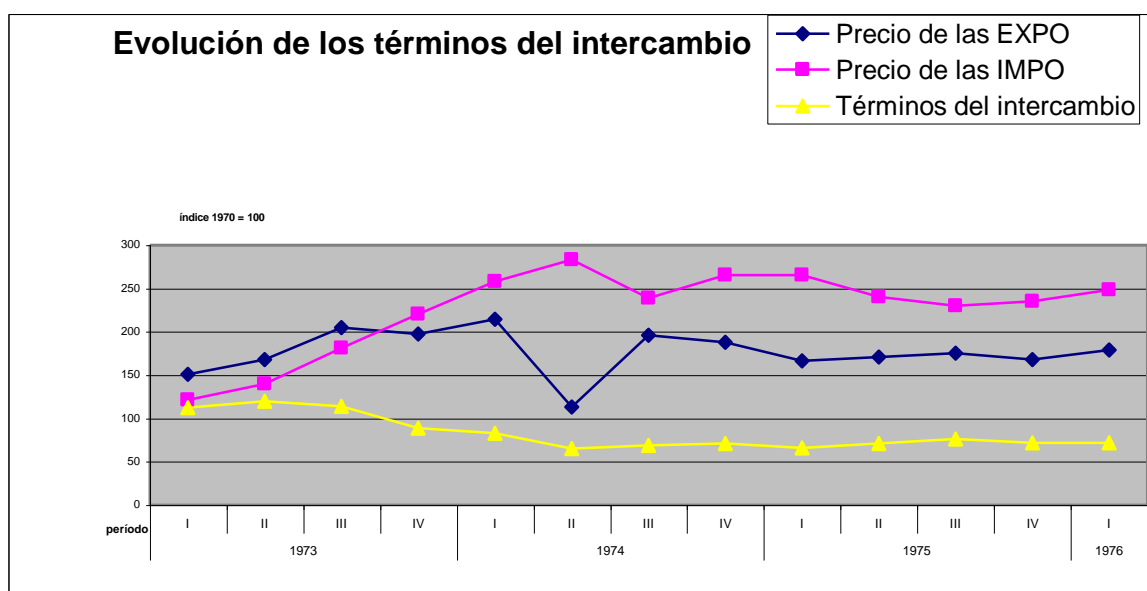
---

diciembre de 1975; Adolfo Canitrot, *op.cit.* También puede mencionarse Javier Villanueva, “Una interpretación de la inflación argentina”, *Revista de Ciencias Económicas*, abril-julio de 1972.

<sup>277</sup> El primer efecto estaba determinado por el cambio implicado en los precios relativos internos y externos, que fue estudiado por el enfoque de las elasticidades precio de la oferta y demanda de importaciones y exportaciones: dadas ciertas condiciones en estas elasticidades (conocidas como condiciones Marshall-Lerner) debía esperarse de la devaluación un efecto positivo sobre la balanza comercial. El segundo efecto (el crecimiento del producto interno) se explicaba por el estímulo generado por la devaluación a los sectores exportadores y a los sustitutos de importaciones.

<sup>278</sup> Véase Aldo Ferrer, “Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, nro. 4, enero-marzo de 1963; Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963; Carlos Díaz Alejandro, “A note on the impact of devaluation and the redistributive effect”, *Journal of Political Economy*, nro. 6, diciembre de 1963, donde formalizó analíticamente los argumentos más simples; luego publicó *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado. La experiencia argentina 1955-1961*, Buenos Aires, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, 1966.

La evolución de los términos del intercambio respondía a la evolución combinada de los precios de las exportaciones y de las importaciones argentinas. Los precios de las importaciones tuvieron hasta 1974 una impresionante tendencia ascendente, jalonada por los efectos de la crisis del petróleo (véase Cuadro 11). Durante 1973, los precios de las exportaciones les siguieron el paso, pero luego cayeron fuertemente determinando un sensible empeoramiento de los términos del intercambio.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas).

En principio, el incremento del precio de los insumos importados tenía que inducir a los empresarios a subir los precios y reducir la producción para intentar conservar sus márgenes de ganancia. La reducción de la producción determinaría una baja del nivel de empleo y los salarios. A su vez, debido a que la demanda provenía mayoritariamente de los propios asalariados, se produciría una nueva reducción de la producción, en un proceso multiplicativo. En consecuencia, dada la interdependencia entre los niveles de demanda y empleo en el sector industrial y las pautas de comportamiento de los empresarios, el incremento de precios de los insumos importados tendría efectos recesivos sobre la economía.<sup>279</sup>

Sin embargo, en la coyuntura de 1973, los incrementos de precios estaban prohibidos. Por un lado, la fuerte expansión de la demanda de consumo alentaba la expansión de la producción. En consecuencia, mientras los empresarios respetaron el congelamiento de precios y expandieron la

<sup>279</sup> Para una exposición analítica rigurosa de este movimiento, véase Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 342.

producción compensando la reducción del margen de ganancias con la obtención de una mayor masa de utilidades, el incremento de los precios de los insumos importados no tuvo su típico efecto recesivo. Por otro lado, puesto que el aumento de precios no fue acompañado de una reducción de las cantidades importadas, operó incrementando la tendencia deficitaria en el sector externo.

A medida que los empresarios dejaron de expandir la producción y comenzaron a responder al incremento de la demanda aumentando los precios -ya sea vía presiones al gobierno o incrementos encubiertos-, los altos precios de las importaciones alimentaron las tendencias inflacionarias y la contracción de la actividad económica. Así, la retracción del consumo comenzó a fines de 1974 en coincidencia con la aceleración del proceso inflacionario, que respondía en parte a los ajustes de precios efectuados por los empresarios como reacción al incremento acumulado de los precios de los insumos importados. Este movimiento comenzaría a tener fuertes efectos recesivos mientras que tenía, a lo sumo, un pequeño efecto positivo sobre la balanza comercial, en la medida en que la contracción de la producción determinase una reducción del volumen de importaciones que tenía que compensar con creces el incremento de los precios.

Por otra parte, el incremento de los precios de las exportaciones, que (de acuerdo a la modelización de las características estructurales de la economía argentina) estaban compuestas por distintos productos agropecuarios, tendía a reducir los volúmenes demandados por los asalariados. Pero dada la inelasticidad de la demanda frente a variaciones de precios, por ser artículos de primera necesidad, el gasto de los asalariados en productos agropecuarios aumentaría. La reducción consecuente de la capacidad adquisitiva incidiría a su vez sobre la demanda de bienes industriales. Al contraerse esa demanda, los empresarios contraerían la oferta para mantener los precios y conservar sus márgenes unitarios de beneficios. En consecuencia, partiendo del efecto recesivo original debido al incremento del precio de los bienes agropecuarios, las sucesivas reducciones de demanda y empleo causadas mutuamente en un proceso multiplicativo resultarían en una fuerte contracción de la economía. Mientras tanto, esta contracción sería acompañada por una tendencia positiva en el balance comercial, puesto que el incremento de precios de los productos agropecuarios aumentaría los saldos exportables y la reducción de la producción industrial provocaría una disminución de las importaciones.

Sin embargo, en la coyuntura de 1973 se mantuvo un fuerte control de precios sobre los bienes agropecuarios. En consecuencia, el consumo interno se amplió considerablemente durante la fase expansiva. El control de precios impidió que el incremento de los precios externos se trasladase

automáticamente al ámbito interno. Los saldos exportables declinaron, reforzando la tendencia deficitaria en el sector externo.

Estos comportamientos atípicos de la estructura interna de precios relativos, ocasionados por la política de congelamiento y control, y sus efectos sobre la distribución del ingreso contribuyeron a mantener la fase expansiva y a profundizar la tendencia deficitaria en el sector externo.<sup>280</sup>

A la tendencia estructural al desequilibrio de la economía argentina se agregaron los efectos de ciertos *shocks* externos. La situación excepcional de los términos del intercambio en 1973 había permitido atenuar de la tendencia inherente al déficit exterior de la fase expansiva. Pero el contexto mundial atravesaba una etapa de grandes y turbulentas transformaciones y la situación excepcionalmente favorable en el sector externo se desvaneció rápidamente. En el último trimestre de 1973 los términos del intercambio iniciaron una fuerte caída y en el segundo semestre del año siguiente la balanza comercial comenzó a arrojar saldos negativos. Las reservas internacionales, que habían crecido sostenidamente hasta el segundo trimestre de 1974, comenzaron a caer. Habiendo alcanzado un pico de casi 2.000 millones de dólares, llegaron a orillar los 500 millones durante 1975. La continua y acelerada pérdida de reservas era un llamado urgente para un reajuste en el sector externo (véase Cuadro 12).

### *La política cambiaria*

Desde septiembre de 1971 regía en la Argentina un doble mercado cambiario. El desdoblamiento del mercado de divisas había sido introducido mientras se desarrollaba una crisis en el sector externo manifestada en una balanza comercial fuertemente deficitaria y un rápido incremento de la deuda externa. Era una etapa de grandes cambios en los mercados internacionales, caracterizada por la incertidumbre sobre la cotización del dólar norteamericano, divisa que hasta entonces, atada al oro, había regido el orden monetario internacional. Se registraba por aquel momento un acelerado aumento de los flujos de capitales especulativos y algunos países europeos habían aplicado el doble mercado cambiario poco tiempo antes que la Argentina, como reacción a la erupción de esos fenómenos desestabilizadores en el sistema económico mundial.

---

<sup>280</sup> La CGE se ufana de que durante la gestión de Gelbard se había evitado que el *shock* externo derivase inmediatamente en una crisis interna. En la solicitada publicada el 23 de octubre del 1974, se destacaba ese “amortiguamiento” de los efectos del desequilibrio exterior como uno de sus principales logros: “... se evitó el traslado automático de la crisis internacional, como ocurría siempre en nuestro país...”. Sin embargo, cuando se produjo la salida de Gelbard la situación se había deteriorado hasta parecer insostenible, hecho que fue un determinante no menor de su decisión forzada.

De acuerdo al modelo teórico corriente, el doble mercado cambiario consistía en la complementación de un mercado para operaciones comerciales (con tipo de cambio fijo) con un mercado financiero (con tipo de cambio libre) destinado a controlar los movimientos especulativos de capitales. Su finalidad sería eliminar las presiones sobre las reservas internacionales que podrían producirse por las fluctuaciones en el movimiento de capital a corto plazo. La tasa de cambio en el mercado financiero se ajustaría por la diferencia entre la entrada y salida de capitales, y su nivel resultante regularía dichos flujos. De esa forma el mercado se autorregularía, haciendo innecesarias las restricciones a los flujos de capital externo u otras formas de intervención directa. Al mismo tiempo, la balanza comercial estaría aislada de las variaciones en el tipo de cambio debidas a los fluctuantes movimientos especulativos de capital.

El doble mercado cambiario argentino se apartó del modelo teórico corriente. Desde el comienzo hubo una diferencia sustancial entre la cotización de la divisa en el mercado comercial y en el mercado financiero, cuando se suponía que las diferencias existentes en un doble mercado debían ser pequeños. La tasa de cambio financiera no fue librada a las fuerzas del mercado, sino que fue regulada por el Banco Central. Pero la magnitud de las fluctuaciones en la balanza comercial fue demasiado grande en relación a los movimientos especulativos a corto plazo y en consecuencia era muy difícil ejercer un control estricto. Por otra parte, las entradas y salidas de capitales respondieron a factores independientes de las condiciones imperantes en el mercado financiero, por lo cual éste no cumplió una función reguladora de esos movimientos.<sup>281</sup>

El doble mercado no estaba llamado a cumplir su función convencional de prevenir los movimientos de capitales especulativos, sino que vino a resolver el problema de las devaluaciones en un contexto inflacionario. En vez de alterar directamente los tipos de cambio, medida que tendía a generar un incremento de precios que esterilizaba total o parcialmente los efectos de la devaluación, el gobierno podía realizar devaluaciones encubiertas cambiando las proporciones de divisas cursadas por cada mercado. Mediante la devaluación encubierta podía evitarse o al menos retrasarse la subsiguiente suba de precios que acercaba el tipo de cambio real a su nivel previo. Disponiendo la realización dentro del mercado financiero de algunas operaciones típicamente canalizadas a través del mercado comercial podía adaptarse el tipo de cambio efectivo (media ponderada entre el tipo de cambio comercial y el financiero) al ritmo inflacionario, evitando la sobrevaluación y apuntando a

---

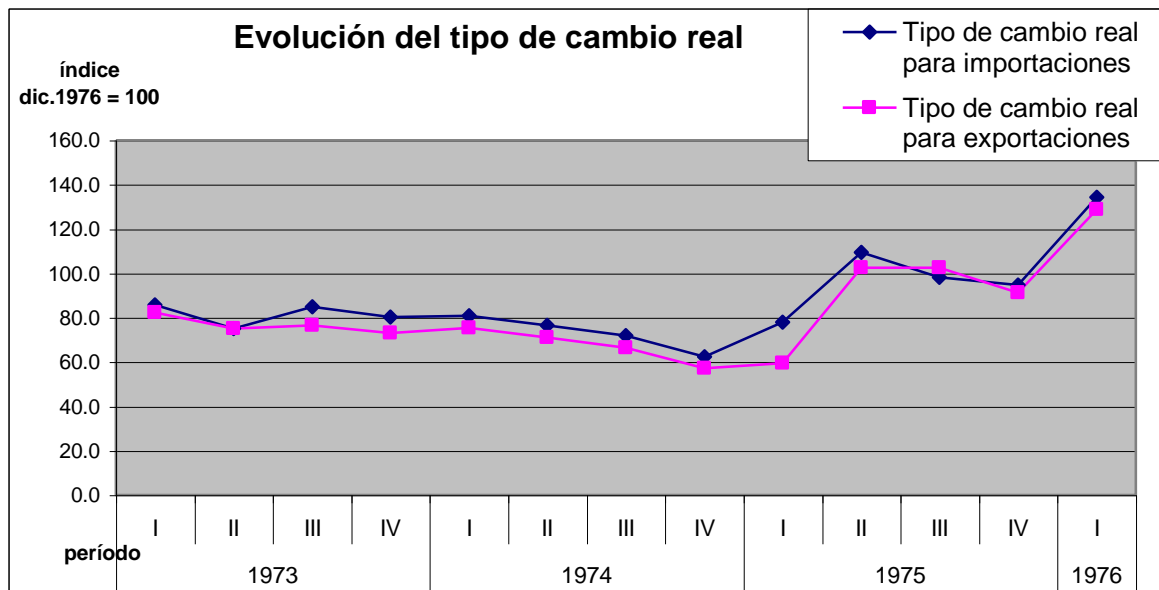
<sup>281</sup> Cf. Aldo Arnaudo y J.A. Bartolomei, "El doble mercado cambiario argentino (1971-76)", *Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo*, 4 y 5 de agosto de 1977, Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del BCRA.

conseguir el equilibrio comercial. Pero además, las devaluaciones encubiertas podían establecerse con efectos diferenciados, ya que las disposiciones oficiales distinguían entre exportaciones tradicionales y promocionadas, y entre importaciones comunes y suntuarias, estableciendo distintas proporciones para su canalización a través de los mercados financiero y comercial. Mediante ese recurso, el doble mercado cambiario se convertía en una herramienta para promocionar ciertas exportaciones y desalentar ciertas importaciones. Entre septiembre de 1971 y agosto de 1973 se incrementaron progresivamente las proporciones de exportaciones e importaciones operadas en el mercado financiero. Asimismo, fueron variando las diferencias establecidas entre las exportaciones tradicionales y las promocionadas, y entre las importaciones comunes y las suntuarias (véase Cuadro 13). Como la discrepancia entre ambas tasas de cambio era significativa, las disposiciones que aumentaban la proporción de operaciones canalizadas por el mercado financiero implicaban importantes devaluaciones encubiertas, mientras que las que establecían diferencias entre exportaciones tradicionales y promocionadas (o entre importaciones comunes y suntuarias) implicaban subsidios (o impuestos) cambiarios significativos.

Para mayo de 1973, la posibilidad de realizar devaluaciones encubiertas se había agotado, puesto que ya se había trasladado al mercado financiero la canalización del 100% de las exportaciones promocionadas y de las importaciones suntuarias.

Desde el establecimiento del Pacto Social, y hasta 1975, los tipos de cambio se mantuvieron fijos. El nivel inicial implicaba cierta sobrevaluación del peso pues en el primer semestre de 1973 la aceleración del proceso inflacionario no fue acompañada por un ajuste en los tipos de cambio, excepto por un leve incremento del subsidio cambiario a las exportaciones promocionadas. En los meses que siguieron, la exitosa estabilización y la elevada inflación externa revirtieron parcialmente la sobrevaluación, o cuando menos evitaron que continuara en aumento el tipo de cambio real. Gracias a los elevados volúmenes de exportaciones y al nivel excepcional de los términos del intercambio, el sector externo evolucionó muy favorablemente y en ambos mercados cambiarios se registraron ingresos netos de divisas.

La medición del tipo de cambio real es compleja y no debe confiarse en su exactitud, requiere contemplar, además del tipo de cambio nominal, las tasas de inflación interna y externa, lo cual implica establecer ponderaciones con un margen necesario de arbitrariedad. Sin embargo, las estimaciones disponibles nos permiten tener una idea aproximativa de su evolución.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de G. Parino y J. Cartas, *Evolución del precios real de las divisas entre 1967 y 1978*, Córdoba, IEERAL-Fundación Mediterránea, 1979.

Durante 1974, la intensificación de la inflación acarrió una continua apreciación real de la moneda nacional. El déficit en la balanza comercial que se manifestó en el segundo semestre implicaba una demanda neta de divisas de gran magnitud y, tanto en el mercado comercial como en el financiero, se obtuvieron saldos negativos. Debido a la escasez de divisas y a las fuertes expectativas devaluatorias, que comenzaron a operar notoriamente a mediados de ese año, la cotización del mercado “negro” o “paralelo” registró una creciente discrepancia con la oficial.

Las expectativas de una devaluación promovieron la realización de importaciones anticipadas y la proliferación de exportaciones de contrabando.<sup>282</sup> El manifiesto atraso cambiario alentó además la subfacturación de importaciones y la sobrefacturación de exportaciones; en ambos casos, la diferencia entre el precio real de los productos y el que figuraba nominalmente se depositaba en una cuenta bancaria en el exterior a nombre del importador o exportador argentino. Era una forma de fugar divisas, que si volvían, podían liquidarse en el mercado “paralelo” obteniendo una diferencia sustancial. La creciente diferencia entre la cotización oficial y la del mercado negro hizo que los

<sup>282</sup> La realización adelantada de importaciones, con vistas a aprovechar el manifiesto retraso cambiario, alcanzó niveles exorbitantes en la provisión de insumos estratégicos, promovida además por la crisis energética internacional. Los aumentos registrados de 1974 a 1975 en los volúmenes importados de cobre (365%), zinc (825%), y arrabio, hierro y acero (156%), no tenían ninguna proporción con los requerimientos productos. Véase Treber, *La economía argentina actual 1970-1983*, Buenos Aires Macchi, 1983, pág. 61, y *Cronista Comercial*, 18 de agosto de 1975. Sobre las exportaciones ilegales, Paul Lewis siguió minuciosamente las crónicas de las revistas *Latin America* y *Review of the River Plate*: “Ya en 1974, tanto Gelbard como Gómez Morales estimaron que el valor anual de las exportaciones ilegales superaba los 600 millones de dólares –cifra modesta, comparada con los 2.500 millones de dólares estimados en 1976 por los interventores del Ejército que reemplazaron a Isabel Perón-”; Paul Lewis, *op.cit.*, pág. 520. Véase también Muchnik, *op. cit.*, págs. 64-65.

exportadores prefieran liquidar sus divisas ilícitamente, además de permitir formas diversas de especulación financiera y cambiaria que tuvieron una expansión sin precedentes.<sup>283</sup>

Estos comportamientos, alentados por el atraso cambiario, contribuían a su vez al rápido agravamiento de la crisis del sector externo, haciendo cada vez mayores las dificultades para recuperar en el corto plazo el equilibrio en la balanza de pagos. En los últimos meses de 1974 la necesidad de una devaluación era evidente, pero Gómez Morales se mantuvo en la inacción mientras las reservas caían en picada.<sup>284</sup> La devaluación, sin embargo, era inevitable.

En marzo de 1975 se dispuso una devaluación de 100% en el mercado comercial y 50% en el mercado financiero (véase Cuadro 14). Pero el ajuste no resolvió la crisis del sector externo: aunque se redujo en el segundo trimestre, el déficit del comercio exterior siguió siendo sustancial y las reservas continuaron cayendo. Las expectativas de devaluaciones futuras no se disiparon y la discrepancia entre las cotizaciones oficiales de la divisa y la del mercado negro se hizo aún más grande.

En junio se dispuso una devaluación de 130% en el mercado comercial y 80% en el mercado financiero.<sup>285</sup> La terapia de *shock* con la que Rodrigo pretendió resolver la crisis del sector externo no tuvo los efectos esperados, pues el incremento salarial superó al del tipo de cambio. Sin embargo, por la reacción más retrasada de los precios y el menor aumento relativo de las tarifas, se logró cierto incremento del tipo de cambio real.

Antes de irse Rodrigo dispuso una nueva (aunque moderada) devaluación y, durante su breve gestión, Bonanni aplicó otra más. Cafiero, en consonancia con su predicado “enfoque gradualista”, intentó ir adaptando el tipo de cambio al ritmo de la inflación mediante sucesivas minidevaluaciones periódicas, a razón de cada quince días. Pero el tipo de cambio real se apreció, puesto que los precios

---

<sup>283</sup> Mientras se manifestaban con gran dureza las consecuencias de la fase recesiva, no faltaban oportunidades de negocios para quienes dispusieran de los medios, la perspicacia y el afán apropiados. Se multiplicaron velozmente las colocaciones de corto plazo en monedas extranjeras, bonos del gobierno (y otros valores ajustables a la inflación o a la cotización del dólar), acumulación de insumos, inmuebles rurales, etc., financiadas con crédito bancario y extrabancario obtenido a tasas fuertemente negativas. La especulación alcanzó niveles insólitos: la cotización del dólar paralelo llegó el 23 de marzo a 400 pesos, cuando en Nueva York era de 180 pesos. Salvador Treber, *op.cit.*, pág. 76. De acuerdo a Aldo Ferrer, *Economía Política...*, págs. 108-109, las “distorsiones en el sistema de precios y los controles dieron lugar a un desarrollo de las actividades especulativas tal vez sin precedente en la historia económica de la Argentina contemporánea”, que tuvo como vías principales “las ventas por encima de los precios máximos establecidos, el contrabando y el manipuleo de las diferencias de las tasas de interés en los mercados financieros interno y externos”.

<sup>284</sup> No se aplicaron medidas restrictivas que permitiesen, cuando menos, contener las importaciones anticipadas.

<sup>285</sup> Luego de la devaluación de junio se dispuso que la totalidad de las importaciones y exportaciones fueran canalizadas en el mercado comercial. Un mes después volvieron a establecerse porcentajes de ciertas exportaciones e importaciones a negociarse en el mercado financiero, lo cual equivalía a una devaluación encubierta. En agosto se recurrió nuevamente a ese recurso atribuyendo las funciones del mercado comercial al mercado financiero y creando un mercado financiero especial, cuya tasa sería la más alta de todas; el mercado comercial se eliminó definitivamente en diciembre.

estaban desbocados y el gobierno se preocupó por sostener el poder adquisitivo de los asalariados. Mondelli mantuvo primero las minidevaluaciones y luego operó una devaluación que rondaba el 50% mediante una reforma en el mercado de cambios que estableció nuevo “tipo de cambio oficial” y modificó las escalas de derechos y reembolsos sobre la exportación. Durante su gestión se registró un aumento importante del tipo de cambio real mientras los salarios reales comenzaban a caer fuertemente.

### *El sector externo y los condicionantes del crecimiento económico*

Las devaluaciones implicaban un incremento simultáneo de los precios en moneda local de los productos exportables y de los productos importados. A esta altura, los controles de precios, cuya instrumentación había fracasado tiempo atrás, se habían relajado o abandonado. El comportamiento empresario se había modificado y el incremento de los salarios nominales ya no conducía a una expansión de las ventas. En consecuencia, los altos precios de los productos agropecuarios y de los insumos importados tuvieron sus típicos efectos recesivos. Así, la desaceleración del crecimiento que venía registrándose desde fines de 1974 se convirtió en una fuerte contracción económica en el segundo semestre de 1975.

En contrapartida, la contracción de la actividad económica acarrea una mejora en la situación en el sector externo. La baja de los salarios reales permitía un incremento de los saldos exportables y la caída de la producción industrial reducía las importaciones de insumos y bienes de capital. En los últimos meses de 1975, gracias al efecto acumulado de las devaluaciones, se desaceleró la tendencia deficitaria en la balanza comercial y se detuvo la caída de las reservas. La balanza comercial volvería a arrojar un saldo positivo en el primer trimestre de 1976 debido a la fuerte contracción de las importaciones.

La evolución de las principales variables macroeconómicas durante el período considerado evidencia la persistencia de la ya conocida restricción del balance de pagos sobre el crecimiento económico. Los rasgos estructurales de la economía argentina, que la llevaban a un desequilibrio crítico en el sector externo no pudieron modificarse y la escasez de divisas apareció una vez más como el principal obstáculo al crecimiento económico.

Las relaciones analizadas muestran una rígida dependencia del nivel de actividad económica con respecto a los salarios reales. Cuanto más alto fuese el salario nominal con respecto a los precios agropecuarios y a los de las importaciones industriales, mayor sería el nivel de empleo y actividad

económica. Pero en tanto la producción industrial requería insumos y bienes de capital importados, las posibilidades de ampliar el empleo y la actividad dependían de la capacidad para importar, que estaba determinada por la evolución de las exportaciones.

La redistribución de ingresos podía motorizar una fase expansiva. Pero por sí sola no podía transformar la estructura productiva desequilibrada y, en consecuencia, el proceso tenía un límite inherente. En términos analíticos, la dependencia del nivel de actividad económica respecto del salario real se debilita si se consideran otras fuentes de la demanda autónoma, como la inversión, las exportaciones y la sustitución de importaciones.<sup>286</sup> Pero el proyecto peronista no logró promover un desarrollo dinámico de esos componentes de la demanda global, que hubiese contribuido a superar el estrangulamiento exterior.

Los factores que desalentaron la inversión autónoma, que hubiese permitido mejorar el perfil de la estructura productiva, fueron analizados en la sección anterior. El crecimiento de las exportaciones, por su parte, hubiese aliviado directamente la restricción externa además de ser una fuente de creación de empleo que no implicaba directamente un aumento de las importaciones. El Plan Trienal preveía el deterioro de los términos del intercambio pero proyectaba con notable optimismo el desempeño exportador.<sup>287</sup> Sin embargo, luego de la esperanzadora etapa inicial -en la que se desplegó una exitosa estrategia de apertura de nuevos mercados-, la evolución de las exportaciones fue llamativamente pobre.

Dentro del gobierno existieron proyectos diferenciados, aunque no incompatibles, que apuntaban a reducir la dependencia de las importaciones y de los recursos financieros provenientes de Estados Unidos.<sup>288</sup> Desde comienzos de los años setenta, la no complementariedad con la principal economía mundial había tenido consecuencias más agudas para la Argentina por el déficit exterior de Estados Unidos y su estrategia de impulsar sus exportaciones agropecuarias. Desde las definiciones de política exterior que Perón proyectaba desde la “tercera posición”, el eje de la estrategia se ubicaba en incrementar los vínculos comerciales, productivos y financieros con Europa Occidental, y especialmente con Italia.<sup>289</sup> La estrategia de alentar las exportaciones agropecuarias como medio

---

<sup>286</sup> Adolfo Canitrot, *op.cit.*, pág. 344.

<sup>287</sup> Se pronosticaba una tasa anual de crecimiento del volumen de exportaciones de 17,8%, que estuvo muy lejos de verificarse.

<sup>287</sup> Véase Rubén Laufer y Claudio Spiguel, “Europa occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar”, *Ciclos*, nros. 14-15, 1998.

<sup>289</sup> Víctor Testa, *op.cit.*, págs. 20-25; en declaraciones del 15 de marzo de 1973 registradas por *La Opinión*, Perón afirmaba: “estamos en un Tercer Mundo cuya cabeza es eminentemente la Europa contemporánea ya integrada. Europa es y será por siglos la cabeza del mundo”.

para superar la restricción externa tenía sustento en la perspectiva de una crisis alimentaria mundial - pero la crisis monetaria y petrolera mundial impusieron en esos años una política restrictiva de importaciones en Europa, especialmente tajante con el cierre del mercado europeo para rubros clave de las exportaciones tradicionales argentinas en junio de 1974. En esos años el mercado europeo pasó de absorber una proporción cercana a la mitad de las exportaciones argentinas a absorber menos de un tercio (Véase Cuadro 15). La coyuntura internacional perjudicó la potencialidad del proyecto de fortalecer los intercambios económicos con Europa y los emprendimientos más ambiciosos de asociación con capitales italianos, que habían encontrado oposición interna, fueron abandonados después de la muerte de Perón.<sup>290</sup>

Para el equipo que formuló la política exterior durante la breve presidencia de Cámpora y para el equipo económico del Gelbard, el eje de la estrategia pasaba por la reorientación de las relaciones económicas internacionales hacia el bloque soviético. La estrategia de apertura al Este se había gestado durante varios lustros y el propio Gelbard elaboraba planes comerciales desde los años cincuenta.<sup>291</sup> En 1974, a través de las misiones diplomáticas que condujo, se suscribieron convenios comerciales, de asistencia financiera y cooperación científica y tecnológica con la Unión Soviética, Rumania, Polonia, Checoslovaquia y Hungría.<sup>292</sup> Las relaciones diplomáticas con el bloque soviético entraron en un impasse con la muerte de Perón y la salida de Gelbard pero los efectos del acercamiento comercial se dejarían sentir en los años siguientes, en los que la Unión Soviética se convertiría en uno de los principales mercados de exportación de la Argentina. Las estrategias de inserción internacional también contemplaban una mayor integración con Latinoamérica, buscando aprovechar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Pero entre 1973 y 1975 la participación de la ALALC como destino de las exportaciones argentinas no se incrementó sustancialmente, mientras que las exportaciones a nuevos socios comerciales desplazaron a los destinos tradicionales del mercado europeo y norteamericano (véase Cuadro 15).

La recesión internacional contrarrestó en buena medida los logros en la apertura de nuevos mercados. Pero la pobre evolución de las exportaciones no respondió sólo a la debilidad de la

---

<sup>289</sup> Víctor Testa, *op.cit.*, págs. 25.

<sup>290</sup> Mario Rapoport, "La argentina y la Guerra Fría. Opciones económicas y estratégicas de la apertura hacia el Este (1955-1973)", *Ciclos*, nro. 8, 1995.

<sup>291</sup> Mario Rapoport, "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en *Argentina en el mundo, 1973-1987*, Buenos Aires, 1988. En mayo se firmaron los acuerdos con la URSS por los que éste país otorgaba un crédito de 600 millones de dólares para la adquisición de maquinarias y equipos destinados a la represa de Salto Grande, el complejo Alicurá en Río Negro, la construcción de dos estaciones termoeléctricas y otros emprendimientos.

demanda mundial sino también a las dificultades para ampliar la oferta exportable. El control y centralización del comercio exterior generaron recelos y desaliento en los sectores agropecuarios.

El proyecto de reforma agraria, que prometía transformar los rasgos estructurales de la producción agropecuaria y terminar el letargo de las exportaciones tradicionales, no pudo llevarse a cabo. Por su parte, las exportaciones industriales, pese a las políticas de promoción, se vieron desalentadas por la sobrevaluación del tipo de cambio real.

El programa inicial había impuesto condiciones restrictivas a las inversiones extranjeras y precindido de los créditos internacionales. En septiembre de 1973, Gelbard había pronunciado en la asamblea anual del FMI realizada en Nairobi el discurso más radical del bloque latinoamericano contra las políticas predicadas por el FMI.<sup>293</sup> Esa política cambió con las urgencias impuestas por la crisis del sector externo. En el informe que elevó a la presidente, Gómez Morales proponía flexibilizar la Ley n° 20.557, que había desalentado a las inversiones extranjeras, y señalaba la necesidad de gestionar créditos en el exterior para fortalecer las reservas. Durante la gestión de Cafiero el desequilibrio externo había llevado las reservas internacionales al nivel más bajo de todo el período considerado, mientras el déficit del sector público se ampliaba vertiginosamente. El ministro tuvo que acercarse a los mercados internacionales de crédito y en septiembre de 1975 aprovechó la asamblea anual del FMI y el Banco Mundial para gestionar préstamos al gobierno por 820 millones de dólares.<sup>294</sup> Uno de los primeros pasos de la corta gestión Mondelli fue solicitarle al FMI asistencia financiera por 305 millones de dólares.<sup>295</sup>

Los flujos de inversión extranjera directa fueron muy bajos durante todo el período en comparación con los años inmediatamente anteriores y siguientes, llegando a un nivel marginal de 2,9% del PBI en 1974 (véase Cuadro 16). La deuda externa creció bastante, fundamentalmente por el endeudamiento público, pero la restricción externa todavía se expresaba principalmente en dinámica de los flujos comerciales, mientras que la dinámica intertemporal de los flujos de capital sólo se volvería explosiva años más tarde (véase Cuadro 17).<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> María Seoane, *op.cit.*, págs. 296-297.

<sup>294</sup> 220 millones de dólares provinieron del FMI en concepto de compensación por la caída de exportaciones y facilidades petroleras, 100 millones del BID, 60 millones de Venezuela, 200 millones de bancos norteamericanos, 170 millones para prefinanciar exportaciones, y 70 millones de ADEBA a través de una línea de crédito extendida desde el exterior. Juan Carlos de Pablo, *op.cit.*, pág. 232.

<sup>295</sup> Juan Carlos de Pablo, *op.cit.*, pág. 238.

<sup>296</sup> El endeudamiento externo del sector privado creció más rápido en 1974 y en 1975 alentado por el mecanismo de pases (*swaps*), una operación que permitía que las empresas compraran divisas en el Banco Central con el compromiso de esa entidad de volver a comprarlas en el futuro a un precio predeterminado.

## Capítulo 5

### Políticas públicas y evolución de los sectores productivos

Las políticas públicas diseñadas y la evolución del sector financiero y de los principales sectores productivos durante el tercer gobierno peronista constituyen un excelente mirador para identificar la viabilidad de las propuestas de largo plazo. Considerando que el contexto macroeconómico estuvo signado por fuertes alteraciones coyunturales, allí pueden encontrarse los rasgos más persistentes de las modificaciones propuestas e identificar los saldos al final de ese fugaz proceso histórico.

Entre puntas del período considerado la participación en el PBI del agro y la industria prácticamente se mantuvo estacionada. El sector primario tuvo un proceso significativo de crecimiento inicial y luego tuvo una caída. En paralelo, el sector secundario creció a una tasa elevada en los primeros años, impulsado por el repunte de las ramas vinculadas al consumo masivo y las industrias metálicas básicas, para caer en 1975. La construcción fue uno de los sectores que impulsó el crecimiento, particularmente durante 1974.<sup>297</sup> Por su parte, el sector financiero tuvo un desempeño favorable los dos primeros años y cayó casi un 10% en 1975. (Véase Cuadro 18).

Es indudable que las ideas o definiciones para el largo plazo, contenidas tanto en el ACN como en el Plan Trienal tuvieron su impacto sobre la evolución de los sectores productivos, pero también la inercia estructural, los desórdenes en el corto plazo y la propia dinámica política (los frenos o trabas impuestos por las corporaciones o los sectores opositores en el Congreso) reclaman buena parte de la explicación del desempeño económico de la Argentina entre 1973 y 1976.

#### *El estado empresario, la producción de energía y el desarrollo de la infraestructura*

El sector público ocupaba un lugar destacado en la propuesta económica inicial del gobierno peronista. En ello el programa de Gelbard y la CGE recogía los postulados doctrinarios del peronismo, aunque matizados y reformulados por la propia experiencia del “cambio de rumbo” de los años cincuenta y las nuevas circunstancias históricas. En la perspectiva de los hacedores de la política económica del momento el Estado no debía tener una función muy diferente a la que había

---

<sup>297</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, 1974 y 1975.

tenido en los años inmediatos anteriores: promotor del desarrollo económico a través de su propio peso como empresario, como contratante y como dinamizador de la coordinación económica a través de múltiples y variados instrumentos.

El gobierno recibió un organismo de planeamiento, el Consejo Nacional de Desarrollo, muy debilitado por el éxodo de personal técnico y las indefiniciones en el área del último período de la “Revolución Argentina”. Con la modificación de la ley de Ministerios en 1973 el organismo fue transformado en el Instituto Nacional de Planificación (INPE) y quedó bajo la órbita de la Secretaría de Programación y Coordinación; a fines de 1973 de ese organismo presentó el Plan Trienal 1974-1977, que en rigor abarcaba cuatro años. De acuerdo a ese Plan la inversión pública motorizaría el desarrollo económico al pasar de 36 % en la inversión total en 1973 al 42% en 1977.

Un conjunto de grandes proyectos de inversión estatal directa y de sustento financiero a la inversión privada permitiría lograr la transformación productiva y regional argentina. Entre ellos destacaban los grandes emprendimientos en el área de la energía hidroeléctrica (la conclusión de Salto Grande, el inicio de Yacyretá-Apipé y el desarrollo de la Central Nuclear de Atucha y Río Tercero), los planes de desarrollo sectoriales (siderúrgico, petroquímico, del cobre, astilleros, celulosa, etc.), el Plan de Construcción de Viviendas, el Plan Nacional de Agua Potable y Cloacas, el proyecto de Desarrollo Agropecuario de la Zona Semiárida Chaqueña y el Sistema Portuario para la Exportación de Granos.

Con el propósito de dirigir la acción del sector público en su rol empresario se crearía una Corporación de Empresas Nacionales (CEN), cuyo objeto era ejercer la conducción superior de todas las empresas en las cuales el Estado tuviese propiedad absoluta o mayoritaria del capital, con la excepción de las empresas militares.

La idea de conformar una corporación estatal no era nueva y en última instancia coronaba una serie de acciones y estudios iniciados en la segunda mitad de los años sesenta sobre la considerable y creciente participación empresarial del Estado. Según un estudio preparado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, el valor agregado de empresas y establecimientos públicos alcanzó en 1975 el 8,5% del PBI, un punto por encima de los valores de 1970, que sumado al 5,5% del valor agregado como gasto público totalizaba para el sector así considerado un 14 %. La incidencia que el Estado había cobrado en la economía se verifica en el hecho de que el número de empresas públicas era superior a las trescientas, y cincuenta de ellas se encontraban entre las doscientas de mayores ventas en el país. Además, la participación de estas empresas en el valor

agregado en actividades o sectores claves como la industria extractiva, la energía, el transporte, las comunicaciones y los servicios bancarios oscilaba entre el 40 y 70 % del total. Por su parte, la participación de las empresas estatales en la inversión bruta fija era considerablemente superior a su participación en el valor agregado y el personal ocupado, oscilando entre el 20 y 30 % del total.<sup>298</sup>

Según Gelbard, la Corporación sería “una de las treinta empresas más grandes del mundo”, con capacidad para promover el desarrollo de nuevas industrias por razones de interés público y de coordinar las inversiones y los programas de producción de una gran cantidad de empresas en distintas actividades económicas industriales, mineras y de la construcción.<sup>299</sup> La acción de este organismo no implicaría “coartar el manejo descentralizado y ejecutivo de la empresa del Estado, sino aprobar y coordinar sus planes de inversión, investigación y desarrollo; ejercer el contralor de gestión, la sindicatura, y asegurar una gestión financiera externa consolidada”.<sup>300</sup> De algún modo, el nuevo organismo se inspiraba en el Instituto para la Reconstrucción Industrial italiano, una entidad creada durante los años de fascismo que tuvo gran ascendencia en la economía peninsular.

En rigor, la idea original de crear un ente de coordinación y supervisión de las empresas del estado fue modificada en la Cámara de Senadores y condujo a la conformación de un *holding* con capacidad de dirigir directamente dieciséis empresas públicas con prescindencia de control político, sometiéndolas exclusivamente a criterios de rentabilidad y eficiencia empresarial y desvinculándolas de las directivas de los organismos de planificación. Según señaló una publicación, “las empresas estatales presentarán sus planes de obras industriales y sus presupuestos económicos y financieros, que serán analizados únicamente por el Directorio de la Corporación, y consecuentemente serán aprobados o rechazados a ese nivel sin la ingerencia paralizante de los ministros”.<sup>301</sup>

La propuesta fue cuestionada desde distintos ángulos y su tratamiento se fue dilatando. Marcelo Diamand, un empresario con sólidas bases teóricas que veía con beneplácito muchas de las medidas que el peronismo estaba instrumentando, argumentaba que la creación de la CEN era uno de los proyectos más objetables puesto que creaba un verdadero Estado dentro del Estado, “una gigantesca corporación que, en forma directa o indirecta manejaría un gran porcentaje de la economía nacional

---

<sup>298</sup> Participaban además con el 30 % del endeudamiento externo y absorbían el 20 % del crédito bancario. Los subsidios recibidos por la Tesorería representaban el 30% aproximadamente de los sus egresos totales. Consejo Empresario Argentino, *Las empresas públicas en la economía argentina*, Buenos Aires, 1976, págs. 55-58.

<sup>299</sup> José Gelbard en *La Nación*, 25 de noviembre de 1973.

<sup>300</sup> José Gelbard, discurso del 31 de julio de 1973.

<sup>301</sup> *Mercado*, nro. 206, 2 de junio de 1973, pág. 8.

y de las relaciones financieras con el exterior”, sin que se previese ningún control político.<sup>302</sup> Sectores liberales temían que el Estado en su función empresarial actuase como “competidor desleal” con enorme poder económico. La creación de la Corporación también fue duramente cuestionada por los sectores de izquierda del peronismo, que argumentaron que sin las adicionales facultades políticas la CEN constituía el punto “más francamente contradictorio con los principios doctrinarios del justicialismo –en el conjunto de las medidas propuestas- y en consecuencia, es un proyecto que conspira abiertamente contra la profundización del Gobierno Popular hacia el socialismo nacional”.<sup>303</sup>

De acuerdo a la ley, se estableció la obligatoriedad de la representación de la CGE en el directorio del nuevo organismo, pero éste también reflejó las relaciones y enlaces que se tejían con el sector industrial más concentrado al incorporar a miembros de la UIA y del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA).

La aparición de este enorme conglomerado alimentó además las presiones de los sindicatos por ocupar nuevos espacios de poder, lo cual produjo pujas y conflictos que contrariaban el proyecto de racionalización de las empresas públicas. En consonancia con una filosofía de gestión obrera que el peronismo sólo aprobó en el programa electoral y en el enunciado del ACN, el gobierno había dispuesto las “medidas necesarias para garantizar en todos casos la participación sindical y empresaria en los directorios”; cuando los dirigentes de Luz y Fuerza fueron puestos al frente de las dos principales compañías de electricidad (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires –SEGBA- y Agua y Energía), otros gremios presionaron por concesiones similares.<sup>304</sup>

En parte como consecuencia de estas diferentes posiciones, indefiniciones y disputas, la instrumentación de la Corporación se dilató extraordinariamente y no hizo sentir su existencia; recién en noviembre de 1975 se realizó una primera reunión de trabajo para establecer los criterios de control de gestión de las empresas públicas incluidas.<sup>305</sup> El ambicioso organismo estatal reflejó en su interior -y actuó como caja de resonancia de- las demandas, tensiones y conflictos sectoriales, que limitaron en exceso su accionar y postergaron sus objetivos.

A pesar de que el gasto público fue muy importante en el período, las empresas del Estado presentaron rápidamente un estancamiento significativo, hecho que se tradujo en menores estímulos

---

<sup>302</sup> Marcelo Diamand, citado por Guido Di Tella, *op. cit.*, pág. 179.

<sup>303</sup> Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, *Empresas del Estado. Corporación ¿Sí o no?*, pág. 16.

<sup>304</sup> Guido Di Tella, *op. cit.*, pág. 180.

<sup>305</sup> Pedro Andrieu, *Empresas públicas. El rol del Estado en el crecimiento económico y el cambio social*, Buenos Aires, El Coloquio, 1974, pág. 674.

al sector privado, contrariamente a lo que se había pretendido. Si se considera el resultado de las operaciones antes de recibir subsidios las pérdidas de las empresas estatales en el año 1975 representaban casi el 30 % de sus ingresos por ventas. En particular, los ferrocarriles, la Corporación Argentina de Productores de Carne, Agua y Energía y SEGBA continuaron con fuertes déficits durante la breve experiencia peronista. Aunque en todos estos casos se trataba de una tendencia de años, las situaciones negativas también obedecían en muchos casos a los efectos de las políticas implementadas, en especial de los precios políticos fijados para sus productos y servicios.

Un problema particular que el peronismo se había propuesto inicialmente atacar estaba relacionado a la oferta de energía, que era claramente insuficiente para sostener el ritmo de crecimiento industrial proyectado en el Plan Trienal. El gobierno sostuvo la necesidad de establecer el monopolio estatal en el sector a través de la nacionalización de los recursos energéticos, su explotación y comercialización, en áreas como petróleo, gas, carbón, y recursos hidroeléctricos.

Desde fines de los años sesenta la política energética se había dirigido a la intensificación de fuentes alternativas al petróleo, particularmente de la hidroelectricidad y la energía atómica con el propósito de disminuir la presión de demanda sobre ese hidrocarburo. Pero también el programa energético previó un mejor aprovechamiento de los recursos petrolíferos.

La producción de petróleo había estado hasta entonces sujeta a múltiples avatares políticos y sectoriales y a fluctuantes definiciones de política económica. El gobierno militar había promulgado una ley de hidrocarburos que facilitaba la participación privada en la industria petrolera y entregaba nuevas áreas con reservas probadas a empresas contratistas de capital predominantemente nacional. A partir de 1970, sin embargo, se produjo un giro en materia energética que pretendía mejorar la posición de YPF y Gas del Estado en el mercado: la creación de la “mesa de crudos”, el monopolio de importación de petróleo por parte de la empresa estatal y la prohibición a las firmas privadas de instalar nuevas bocas de expendio de combustibles constituyeron jalones significativos en ese sentido, que mejoraron notablemente la rentabilidad de la empresa estatal y la reposicionaron frente a las principales extranjeras, Shell y Esso.

El proyecto del peronismo contemplaba asegurar a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Gas del Estado el control de la explotación e impedir contratos de concesión a empresas privadas. En el corto plazo, dadas las escasas posibilidades de incrementar la producción de petróleo y considerando que la maduración de los grandes proyectos hidroeléctricos requería de un largo período, la política energética se concentraría en aumentar la oferta de gas natural con la finalidad de

sustituir el consumo de fuel-oil y reducir las importaciones de gas licuado. En el largo plazo se intentaría incrementar la generación hidroeléctrica y termoeléctrica en base a carbón nacional y uranio, con lo que se lograría una oferta total de energía más equilibrada y más adecuada a la disponibilidad de los recursos naturales de la Argentina.

Cuando Cámpora asumió las declaraciones nacionalistas se acentuaron. El general Fatigatti, interventor de YPF, denunció que las empresas petroquímicas extranjeras (PASA y Duperial) obtenían beneficios extraordinarios por los bajos precios de sus insumos. Poco después la renuncia obligada de Fatigatti y otros cambios marcaron una mayor moderación frente a las empresas extranjeras, reafirmada con la demora en el envío al Congreso de la ley de hidrocarburos proyectada en mayo de 1973. El proyecto presentado recién en julio de 1974 proponía reservar el crecimiento del mercado para YPF, pero ya nada decía respecto al establecimiento del monopolio estatal y la nacionalización de los recursos energéticos. De todos modos, el avance de algunos sectores luego de la muerte de Perón (entre ellos de la CGT, en la que revistaba el poderoso sindicato de petroleros) condujo a que el gobierno decretara la nacionalización de la comercialización del petróleo, que no estaba prevista en el proyecto de ley de hidrocarburos. A esa altura, el impacto real de la medida era escaso, dado que las compañías privadas pasaban a vender a YPF en vez de hacerlo directamente a los concesionarios, pero seguían refinando el crudo. Como afirmó Testa por entonces, “la medida elimina los nombres de las empresas privadas de los carteles callejeros pero no reduce en nada su actuación”.<sup>306</sup> El cambio de política se hizo evidente cuando una serie de negociaciones entre Gómez Morales durante su viaje a los Estados Unidos con directivos de Esso alentaba un mayor margen operativo para las empresas extranjeras en el sector.

La tentativa del gobierno de emplear en el corto plazo los insumos destinados a la generación de energía primaria fue bastante exitosa: en 1975 el gas natural superó por primera vez al fuel oil y la hidroelectricidad al diesel oil. En cambio la producción local de petróleo declinó (1,7 % en 1974 y 4,4% en 1975), principalmente por el agotamiento progresivo de algunos pozos de explotación y la insuficiente incorporación de otros nuevos. Aprovechando la capacidad instalada YPF aumentó su participación en refinación, acentuando el esfuerzo en la elaboración de las fracciones con mayor valor agregado y moderando el consumo de fuel oil en las centrales térmicas. En las décadas previas el fuel oil había desplazado al carbón mineral en la generación de energía eléctrica debido a su cada vez menor precio, pero a raíz de la crisis petrolera esta situación se modificó y el gas natural se

---

<sup>306</sup> Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 28.

reposicionó además por su limpieza y eficiencia térmica. En ese aspecto el gobierno reaccionó con rapidez, a tal punto que a pesar de la merma significativa en su producción, particularmente en 1975, no tuvo necesidad de recurrir a la importación de gas. El consumo había crecido poco en 1973, y cayó en 1974 y 1975.

El desarrollo de la explotación petrolífera en años anteriores había permitido reducir de modo constante la participación del petróleo importado dentro del total de la oferta. Ese proceso se estancó en 1973, año en que la participación del crudo nacional se redujo al 86% (luego de alcanzar el año anterior el 94%), lo que coincidió con el alza internacional del precio del petróleo. Esta situación produjo un importante aumento de las erogaciones en divisas tanto por el mayor volumen de importación como por el mayor precio del producto importado. Sólo la recesión de 1975 permitiría reducir paulatinamente la participación de las importaciones pese a la declinante oferta de crudo local.

En el trienio 1973-1975 YPF debió importar un total de 9 millones de metros cúbicos, que aunque representaban sólo un 12% de lo procesado en las refinerías locales, tuvieron un impacto sensible sobre el sector externo por la triplicación de los precios registrada en 1974. En 1975, cuando los proyectos energéticos del gobierno estaban ya desarticulados, la importación de petróleo, derivados livianos y gas licuado sumaron más de 468 millones de dólares en momentos en que la balanza comercial arrojaba un déficit cercano a los 1.000 millones de dólares.

En suma, el peronismo confirmó el giro que se había llevado a cabo al menos a partir de 1970; las empresas estatales siguieron siendo las principales protagonistas en la extracción e importación del petróleo crudo como en la comercialización de sus derivados. La brusca elevación de la cotización del petróleo en el mercado mundial coincidió con la disminución de la producción local afectada por un menor ritmo de inversiones; en esos tres años la extracción de petróleo se redujo un 10%.<sup>307</sup> Las petroleras de capital privado también produjeron menos año a año, y la elaboración de derivados acusó una disminución para todos los rubros excepto queroseno y gas oil.

En el segundo semestre de 1973 y durante el transcurso de 1974 se realizaron importantes obras hidráulicas y eléctricas, en particular el tendido de líneas de transmisión y distribución de energía, y en la iniciación o continuación de obras de embalses y centrales en muchos casos con maquinaria y equipos provistos por la Unión Soviética (Salto Grande, Los Reyunos, Alicurá, Piedra del Águila,

---

<sup>307</sup> José San Martín, *El petróleo y la petroquímica en la Argentina (1914-1983): emergencia, expansión y declinación del nacionalismo petrolero*, Tesina de Especialización en Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2005.

Collon Curá, Piedras Moras y Potrero del Clavillo). En 1973 el complejo El Chocón comenzó a generar electricidad, y en marzo de 1974 se inauguró la central Atucha, integrada a la red del sistema Gran Buenos Aires-Litoral y accionada a uranio natural<sup>308</sup> y la central Río Tercero en Córdoba, cuyo reactor nuclear fue provisto por la italiana Italmimpianti, operación por la que Gelbard cobró una millonaria comisión en dólares.<sup>309</sup> Tras la incorporación de estas centrales al sistema energético nacional no se producirían nuevas inversiones significativas en el sector.<sup>310</sup>

La producción minera tuvo un comportamiento positivo -especialmente en 1974- impulsada en parte por la mayor extracción de minerales no metálicos vinculada al crecimiento de la industria de la construcción; pero la producción cayó en 1975 acompañando la tendencia de ese sector. La producción de carbón mineral en Río Turbio a cargo de Yacimientos Carboníferos Fiscales descendió en 1973, creció más del 30% en 1974 a pesar de algunas dificultades operativas y de equipamiento, y cayó 23% en 1975 como consecuencia de una explosión en la mina principal. En esos tres años no alcanzó el valor máximo de producción registrado en 1972 (675.000 toneladas) y quedó muy lejos de las previsiones del Plan Trienal.

Luego de un pobre desempeño en 1973, la construcción fue en 1974 uno de los sectores más dinámicos, impulsada por las obras privadas pero principalmente por las públicas.<sup>311</sup> Aunque sin alcanzar los niveles de 1972, el gasto en obras públicas se amplió en 1974, y la construcción de edificios para vivienda también mostró un mayor crecimiento, de acuerdo a los programas de la Secretaría de Vivienda y Urbanismo.

También se realizaron avances en las construcciones portuarias y el dragado de vías navegables y de accesos a puertos. Uno de los más destacados fue el del Canal Emilio Mitre (que conectaría al Puerto de Rosario con el de Buenos Aires a través del Río Paraná de Las Palmas), que se inició en

---

<sup>308</sup> También el peronismo había proyectado el desarrollo de una planta para obtener óxido de uranio y plutonio que sirvieran como combustible para la central de Atucha y como factor de demostración del “desarrollo nacional”. Véase al respecto “Perón quería obtener plutonio para una estrategia de disuasión”, *Clarín*, 8 de enero de 2006.

<sup>309</sup> María Seoane, *op. cit.*, pág. 438.

<sup>310</sup> Doctrinariamente, el monopolio de la producción estatal de energía eléctrica prácticamente estaba fuera de discusión, incluso desde algunos años antes de que el peronismo asumiera el poder. Pero las declaraciones nacionalistas no se tradujeron en medidas concretas. El anuncio de “argentinización” de la Cía. ITALO en octubre de 1974 no implicó el traspaso de esa empresa al Estado sino el origen de una fuerte discusión respecto al precio que se pagaría en la que participaron especialmente dirigentes de Luz y Fuerza y de SEGBA. El precio de las acciones de la empresa en Suiza (sede legal de la Compañía) se incrementaron sólo durante 1974 de 45 francos a 175 a medida que avanzaba la perspectiva de nacionalización. Víctor Testa, *op. cit.*, pág. 31. En ese contexto, los empresarios David Graiver y Manuel Werner, vinculados a Gelbard, habían comprado acciones a 55 francos cada una y vendido a 100 ganando más de cinco millones de dólares; María Seoane, *op. cit.*, pág. 378.

<sup>311</sup> Las obras industriales disminuyeron en forma constante desde 1973 como consecuencia de la menor inversión del sector fabril en su conjunto.

diciembre de 1973; la conclusión de la obra estaba prevista para diciembre de 1975, pero en marzo de 1976 se encontraba aún muy demorada. Otros proyectos incluidos en el Plan Trienal, como el emplazamiento de un puerto de aguas profundas en Punta Médanos (provincia de Buenos Aires), quedarían sólo como expresión de deseos.

El dinamismo que había adquirido la construcción en 1974 se paralizó en 1975. Ese año las obras privadas crecieron, pues se mantuvo la construcción de viviendas en cumplimiento de los planes nacionales; pero las obras públicas tuvieron una notable contracción (24%) en casi todos sus rubros, como consecuencia de la limitación de los recursos financieros aplicables al plan de inversiones. En general, las obras en curso de ejecución se realizaron con una lentitud pasmosa, mientras que la reducción de inversiones por la finalización de algunas no alcanzó a ser compensada con la iniciación de otras nuevas. La declinación fue mayor en el caso de pequeñas obras, dado que se trató de sostener el ritmo de actividad en los grandes proyectos como el complejo Zárate-Brazo Largo, los puentes sobre el río Uruguay (Colón-Paysandú fue inaugurado en diciembre de 1975), los complejos hidroeléctricos de Futaleufú, de Cerros Colorados y de Ullún, y algunas instalaciones para gas y petróleo.<sup>312</sup>

En materia de transporte, el gobierno había anunciado el propósito de que los ferrocarriles se orientaran al tráfico de cargas a granel y a larga distancia y que el sector automotor tomara el tráfico de corta y mediana distancia y se complementase con el ferrocarril en los centros de concentración. Para ello se pretendió adecuar la infraestructura ferroviaria, que estaba muy deteriorada, conformando una red que permitiese una velocidad razonable y homogénea. Una serie de acuerdos (Actas de Compromiso con la Cámara de Empresas de Obras Ferroviarias y Vías de Comunicación y con la Federación Argentina de Asociaciones de Productores de la Industria Forestal) impulsaba la participación de la industria privada en la modernización de los ferrocarriles a través de licitaciones. Los proyectos apuntaban a la realización de trabajos de renovación y mejoramiento de vías a un ritmo ambicioso de 1.000 kilómetros por año, para alcanzar en 1977 un 57% de vías férreas en condiciones aceptables (el promedio anual de renovación de vías hasta ese momento era de 200 kilómetros anuales). Esta modernización de la red troncal (unos 10.000 kilómetros que centralizaban el 75% del tráfico) buscaba incrementar la rentabilidad del ferrocarril y lograr su autofinanciamiento. El resto de los ferrocarriles, considerados de fomento, debía ser asistido por la Tesorería General de la Nación. También se planteó la renovación del material rodante (en 1973, el 40% se encontraba en

---

<sup>312</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, 1975, pág. 110.

estado deficiente) y el reemplazo del parque de locomotoras a vapor. En este sentido, el plan ferroviario constituía un factor dinamizador de varios rubros industriales (producción de rieles por parte de SOMISA, durmientes, piedra balasto, talleres de reparaciones ferroviarias, etc).

Pero el déficit operativo de los ferrocarriles continuó siendo enorme (60% del total del déficit de las empresas públicas) y en 1975 mayor que las inversiones realizadas.<sup>313</sup> Con la excepción de algunas obras menores vinculadas al complejo Zárate Brazo Largo y a la Represa de Salto Grande durante el año 1975, los proyectos en el área de Ferrocarriles Argentinos no pudieron llevarse a cabo. Las restricciones presupuestarias también frustraron el proyecto de renovar la flota de la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), que incorporó sólo un buque de los veintiocho programados.

En suma, los ambiciosos objetivos vinculados a la inversión y el desarrollo del sector público contenidos en la profusa elaboración técnica previa a la asunción del gobierno no tuvieron aplicación consecuente durante los breves años de la experiencia peronista. En el Congreso los proyectos sufrieron modificaciones muchas veces considerables, y nuevos problemas surgieron en el momento de su aplicación. En la trama burocrática pesaban diferencias ideológicas y primaban el retaceo de espacios de poder y finalmente la fragmentación, a lo cual se agregó el deterioro de las fluctuantes finanzas públicas para sumir al Estado en la inacción. El INPE no tuvo capacidad administrativa para con los requerimientos mínimos de información y control, y los ministros de Economía no desarrollaron orgánicamente la proyección para el largo plazo. A la incapacidad administrativa pronto se sumó, como consecuencia de la aparición de una coyuntura crítica, el abandono de cualquier tentativa de planificación.

La dimensión que había tomado el Estado en la economía hacia mediados de los años setenta, sumado al descalabro de las cuentas públicas y los problemas de coordinación serían factores claves en el proceso de deslegitimación de la acción estatal impulsado por distintos actores políticos y empresariales a partir de ese entonces y que comenzarían a cristalizarse luego del golpe militar de marzo de 1976.

### ***El sector financiero***

---

<sup>313</sup> Consejo Técnicos de Inversiones, *Tendencias Económicas. Anuario-75. La Economía Argentina*, pág. 100.

La reforma financiera constituía otro de los aspectos estructurales del programa económico. El gobierno peronista nacionalizó el sistema bancario, una medida que se debatía desde unos años antes y que tenía consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias. En 1972 el programa económico de la Hora del Pueblo proponía la estatización de los depósitos, mientras que la CGE la reclamaba hacía años. La centralización del sistema bancario por parte del BCRA y el reemplazo del régimen de efectivos mínimos por el de adelantos y redescuentos respondía al argumento de que el crédito no debía asignarse por mecanismos de mercado sino por las definiciones de la política económica.

Durante el año 1973 el PEN sancionó distintas disposiciones legales sobre entidades financieras y la nacionalización de los fondos bancarios. La nueva reforma del sistema emulaba moderadamente la instrumentada en 1946: la ley 20.520 dispuso que todas las entidades del área (bancos comerciales, de inversión, hipotecarios, cajas de crédito y de ahorro, etc.) transfirieran sus depósitos al BCRA. A partir de entonces, tal como en la anterior experiencia peronista, los bancos y demás instituciones quedaban imposibilitados de utilizar esos fondos sin la autorización del Banco Central. Las entidades financieras percibirían una comisión uniforme por categoría y región, independientemente de los costos que tuvieran, con lo que se procuraba cierta competencia en la captación de depósitos, incentivo que no había existido en la experiencia de 1946. Otras disposiciones mantuvieron las condiciones vigentes en el sistema previo e hicieron la reforma aún más híbrida; por ejemplo, la capacidad prestable de las instituciones privadas no dependía sólo de los redescuentos fijados por la autoridad monetaria, sino también del monto de los depósitos que recogieran, por lo cual la competencia y el esfuerzo de los bancos podía promover una movilización más amplia de ahorros.

Las normas tendían a consolidar el carácter nacional de las entidades financieras, con el propósito de que no se repitiesen procesos de desnacionalización como el ocurrido durante el gobierno de Onganía. Se produjo la “reargentinización” del Banco Argentino de Comercio (en manos del Chase Manhattan Bank de Estados Unidos y el Dresdner Bank de Alemania), del Banco Francés del Río de la Plata (Banca Morgan), del Banco Popular Argentino (Banco Central de Madrid), del Banco Argentino del Atlántico (First Nacional City Bank of New Cork) y de dos entidades del interior. Dado que los bancos renacionalizados apenas captaban un 3% del total de los depósitos del sistema bancario, la medida tenía más repercusión política que económica. Guardando coherencia con lo dispuesto por la ley de inversiones extranjeras, las disposiciones aprobadas obligaban a las entidades financieras extranjeras que no fuesen bancos comerciales a transformarse

en nacionales. Estas medidas fueron apoyadas por los diputados de la Juventud Peronista, que sostenían que la eliminación de las compañías financieras paralelas a los bancos terminaría con “gran parte de la ‘crema’ del negocio financiero”. La reducción de las utilidades extraordinarias del sector permitiría la canalización de crédito más barato a otros sectores de la economía, aunque – destacaban- “la magnitud de dicha transferencia de ingresos desde el sector financiero dependerá de la magnitud de las comisiones que se fijen a los bancos por su intermediación”.<sup>314</sup>

Como se desprende de los enunciados de política monetaria y crediticia del Plan Trienal, la idea era canalizar selectivamente el crédito en favor de la pequeña y mediana empresa y de las regiones y sectores sociales rezagados, lograr un adecuado grado de liquidez y financiamiento de la economía, y afirmar el poder de decisión nacional sobre la canalización del ahorro interno.

El BCRA se encargaría de que las tasas de interés fuesen lo suficientemente bajas como para impulsar la inversión y evitar la especulación. Pero en la medida en que avanzaba el proceso inflacionario, las bajas tasas nominales fijadas por la autoridad monetaria convalidaban tasas reales de interés bajas o negativas, que desalentaban a los ahorristas y licuaban las deudas, distorsionando drásticamente la asignación de recursos financieros.<sup>315</sup> Esta situación era un rasgo persistente en el sistema financiero argentino, que tendría continuidad durante el gobierno peronista;<sup>316</sup> en diciembre de 1972 un analista señalaba que la posibilidad de que las tasas se redujeran era “grande”, dado que la

“fuerza política de los beneficiarios [...] (principalmente empresas), es mucho mayor que la fuerza de los que soportarían ese costo, o sea los ahorristas. El hecho de que ya actualmente las tasas de interés resultan negativas y ocultan por tanto una subvención a favor de los que obtienen esos créditos no basta para contentar a los que usufructúan esta anomalía, y están dispuestos a utilizar su poder político para incrementar aún más esta transferencia intersectorial de ingresos”.<sup>317</sup>

El equipo económico de Gelbard hizo realidad las demandas planteadas por la CGE. Para impulsar la inversión, pero también como forma de compensar los incrementos salariales, el

---

<sup>314</sup> “Las medidas económicas presentadas al Congreso de la Nación. Discurso del diputado de Juventud Peronista Roberto Vidaña”, en *La Política Económica del Gobierno Popular*, Buenos Aires, Club de Estudio, pág. 41. Curiosamente, la JP apoyaba a Gómez Morales al frente del BCRA y sostenía que su intención era “descremar (sic) el negocio (financiero), aunque sin afectar drásticamente sus utilidades”.

<sup>315</sup> Gracias a la inflación, los tomadores de préstamos devolvían sumas reales sustancialmente inferiores a las recibidas, situación que afectaba los criterios de inversión y podía incluso alentar movimientos especulativos.

<sup>316</sup> Desde 1945 hasta 1968, con la sola excepción de 1954, las tasas reales de interés de los depósitos bancarios, los bonos del gobierno y los préstamos comerciales resultaron negativas. Véase Ted Reutz, “Ilusiones fiscales, dimensión y método de financiamiento del déficit fiscal del gobierno, 1928-1972”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, nro. 1, segundo semestre de 1991, págs. 127-128.

<sup>317</sup> Raúl Olarra Jiménez, *Mercado*, 14 de diciembre de 1972, pág. 103.

gobierno dispuso la disminución de la tasas para tomar créditos. Buscando favorecer más a las pequeñas y medianas, la reducción se estableció entre dos y cuatro puntos de acuerdo con la cuantía que los costos salariales tuvieran en relación a los costos totales de las distintas empresas.<sup>318</sup>

En el segundo semestre de 1973 la contención de la inflación determinó tasas de interés reales positivas. Más tarde el proceso inflacionario les devolvió sus históricos valores negativos, pese a los reajustes en las tasas nominales. Durante la gestión de Rodrigo el BCRA elevó la tasa de redescuento general del 21-23% al 34% anual, pero la inflación crecía mucho más rápido. Durante la gestión de Cafiero se intentó aplicar la indexación de los préstamos de mediano y largo plazo ya anunciada por Rodrigo, pero la medida no logró instrumentarse; según Di Tella, fue impedida por la resistencia empresaria porque “el nuevo sistema habría puesto fin al subsidio implícito de los préstamos a tasas reales que resultaban negativas”.<sup>319</sup> Las tasas de interés reales, que fueron sustancialmente negativas en 1973 y cercanas a cero en 1974, se hicieron estrepitosamente negativas en 1975, con un considerable *spread* entre el -90% de las activas y el -175% de las pasivas (véase Cuadro 19). Esa circunstancia implicaba un fuerte subsidio encubierto a los deudores de parte del gobierno y fundamentalmente de los ahorristas. De acuerdo a lo que el BCRA reseñaba con un dejo de resignación en 1975, los ajustes realizados en las tasas de interés nominal habían sido sobrepasados por el desarrollo del proceso inflacionario:

“en un año caracterizado por un aumento de precios sin precedentes en la economía argentina y por la permanente agudización de las expectativas inflacionarias, se intentó en diversas oportunidades actualizar las tasas de interés de los redescuentos, préstamos y depósitos (...) A pesar de las alzas muy significativas (...), los rendimientos reales continuaron deteriorándose en el transcurso del año”.<sup>320</sup>

La expectativa de tasas de interés negativas hizo que la demanda de créditos tendiera a superar largamente a la oferta, por lo cual el mercado de crédito se convirtió rápidamente en un mercado racionado. Los préstamos concedidos fueron dos a cinco veces mayores que los depósitos, mientras el BCRA otorgaba redescuentos en exceso para compensar la diferencia y redistribuía los fondos

---

<sup>318</sup> Las medidas se instrumentaron distinguiendo tres grupos de empresas: aquellas en las que la relación entre salarios y ventas fuese mayor al 25%, aquellas en las que dicha relación estuviese entre el 15% y el 25%, y aquellas en las que fuese inferior al 15%. Para las primeras, más perjudicadas por el congelamiento de precios y el incremento salarial, la tasa máxima se fijó en el 8%, para las segundas en 19%, y para las terceras en 18%. Por otra parte, el BCRA dispuso la creación de una línea especial de créditos destino al financiamiento del aumento de las remuneraciones; los créditos se otorgarían a una tasa de interés apreciablemente menor a la de los préstamos generales (13%), distinguiendo entre tres grupos de empresas, en este caso de acuerdo a la cantidad de empleados, y estableciendo facilidades diferenciadas en los plazos de devolución. Véase Circular B.1039 del BCRA; De Pablo, *op.cit.*, p.58.

<sup>319</sup> Guido Di Tella, *op. cit.*, págs. 221 y 304.

<sup>320</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria y Balance anual*, 1975, pág. 12.

captados por el conjunto de las instituciones financieras. Así se ampliaba la base monetaria, fomentando la inflación y completando un círculo vicioso.

El tratamiento diferencial de las distintas líneas de crédito implicó un traslado de la capacidad crediticia de los bancos privados hacia los estatales, especialmente significativo para las actividades promocionadas. En ese sentido, el Banco Nacional de Desarrollo (BND) ocupó un lugar central en la estrategia diseñada por el gobierno, y estuvo entre cuatro las instituciones financieras con mayores montos prestados, sólo superado por el Banco Hipotecario Nacional, el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, entidades que tenían carteras más amplias y diversificadas.<sup>321</sup> El BND, nutrido con representantes de la CGE y la CGT, quedó encuadrado en los objetivos generales establecidos por el Plan Trienal, que lo definió como un “instrumento crediticio básico”, y específicamente en la ley de Promoción Industrial, que facultaba al PEN para conceder créditos a mediano y largo plazo con tasas de interés y condiciones preferenciales.<sup>322</sup>

Una reforma de la carta orgánica en 1974 amplió la clientela del BND a las empresas de capital nacional “cualquiera sea su naturaleza”, dejando abierta la posibilidad de financiar actividades no específicamente industriales. A las disposiciones específicas vinculadas con los objetivos de promoción y las estrategias de largo plazo se agregaron numerosas reglamentaciones extraordinarias que complementaban la política de ingresos y precios del gobierno, como por ejemplo aquellas que permitían financiar los aumentos salariales y cubrir otras circunstancias que afectaban a las empresas. También se establecieron algunas líneas especiales para atender necesidades de las empresas públicas, que concentrarían una parte importante de los créditos del BND.

Cuando la coyuntura económica empeoró y la escalada inflacionaria provocó mayores requerimientos de capital de trabajo, el BND ofreció gran cantidad de líneas de crédito con el objetivo de preservar empleos. La política crediticia había quedado prontamente condicionada por el objetivo político de mantener la calma social y contener las demandas del sindicalismo, lo cual no impidió canalizar parcialmente la acción crediticia hacia la expansión de la capacidad productiva, inicialmente de las ramas vinculadas a la demanda de bienes de consumo y luego mediante diversas inversiones en infraestructura y otras de considerable repercusión en el ámbito industrial.

---

<sup>321</sup> Sobre el desempeño del BND en estos años véase Marcelo Rougier, *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo (1967-1976)*, Bernal, UNQui, 2004.

<sup>322</sup> Acta de Compromiso Nacional, *Sección 3. Política de reordenamiento financiero y de reactivación financiera*, Buenos Aires, s/f.

Múltiples presiones empresariales y sindicales, institucionalizadas en el directorio condicionaron fuertemente la política crediticia. Las organizaciones obreras muchas veces hacían de “contralor” de las asignaciones crediticias del BND y del uso de los fondos por parte de las empresas. Por su parte, las firmas vinculadas a dirigentes de la CGE (como Fate o Wobron) recibieron créditos importantes durante la etapa; si bien esas empresas también los habían recibido antes de que Gelbard llegara al poder, la participación formal de sus representantes probablemente estimuló el uso del crédito oficial.<sup>323</sup>

La asistencia masiva a empresas a través de los regímenes especiales y el financiamiento de gastos de evolución relegaron los criterios de asignación crediticia por sectores, ramas y regiones. Las actividades manufactureras obtuvieron menos crédito que otras, y la rama industrial más beneficiada fue “Alimentos y bebidas” -en la que se destacaban los frigoríficos-, y no aquellas consideradas prioritarias por el Plan Trienal. Entre las actividades no manufactureras se destacaba la ayuda brindada por el BND a las empresas del sector público, en particular a las proveedoras de servicios, que terminaron acaparando una parte considerable del conjunto de los préstamos oficiales. Entre 1973 y 1975, mientras la inflación reducía el volumen de créditos en términos reales, los organismos y empresas del estado recibieron entre el 60% y el 70% de los préstamos bancarios, y la cartera de empresas privadas estaba dedicada en un 73% a créditos de evolución. Al atender las necesidades coyunturales en desmedro del financiamiento a mediano y largo plazo, el BND se había convertido en un mero agente financiero del Estado y desnaturalizado su misión de apoyo a la inversión industrial. Ello representaba el fracaso de la reforma financiera, que había pretendido orientar el crédito para ampliar las inversiones en el sector privado.

La persistencia de tasas de interés reales negativas, que pretendía promover la inversión productiva, tenía el efecto contraproducente de menoscabar la capacidad de generar fondos disponibles. El equipo económico inicial había rechazado la posibilidad de incrementar las tasas de interés para equilibrar la demanda y la oferta de crédito porque ello provocaría un aumento en el costo financiero global. El crédito bancario era la fuente de financiamiento más importante de las empresas, y se consideraba necesario hacerlo barato y accesible para alentar la inversión. Pero se descuidó la formación de recursos genuinos para sustentarla, al punto que ni siquiera existieron activos financieros de largo plazo que ofrecieran a los ahorristas una rentabilidad positiva. El

---

<sup>323</sup> James Brennan, "Prolegomenon to Neoliberalism: The Political Economy of Populist Argentina, 1943-1976", *Latin American Perspectives*, California, en prensa.

desaliento del ahorro interno perjudicó la formación de un mercado local de capitales, pues impedía conformar ámbitos capaces de realizar eficientemente transferencias intersectoriales de ahorro entre actores locales. Aunque el flujo de ahorro fue impulsado por la recomposición de ingresos en los sectores populares, el *stock* de capital en el mercado de crédito se deterioró al ritmo de la inflación, debilitando progresivamente a todo el sistema; la relación de los depósitos bancarios con el PBI pasó de 15% en 1973 a 13% en 1974 y a 9% en 1975, mientras los recursos monetarios llegaron a su nivel histórico mínimo en el segundo semestre de 1975.

El desempeño del sistema financiero fue extremadamente fluctuante en el período, aunque marcado por una creciente demanda de crédito, en particular de las empresas manufactureras. A partir de mediados de 1973, la expansión de la demanda de crédito fue impulsada tanto por el incremento de la actividad como por los problemas financieros derivados de la coyuntura macroeconómica, caracterizada por el congelamiento de precios y el incremento de los costos salariales y los precios de las materias primas. La disminución de las tasas nominales dispuesta por el BCRA resultó inferior a la reducción lograda en el ritmo inflacionario, que tuvo el efecto indeseado de aumentar las cargas financieras de las firmas.

El ritmo de emisión, guiado por el objetivo de absorber el superávit externo y financiar el déficit público, fue superior al del crecimiento combinado de la actividad productiva y de los precios internos, por lo cual la economía tuvo una liquidez significativa y creciente hasta principios de 1974.<sup>324</sup> A partir de entonces la moderación en la expansión monetaria y los mayores incrementos de precios tendieron a reducir la oferta monetaria y contuvieron el crecimiento de los coeficientes de liquidez, que cayeron en 1975 con la agudización del proceso inflacionario.<sup>325</sup>

La reducción de los redescuentos a los bancos llevó al estancamiento de los préstamos bancarios al sector privado en 1974, que sumado a los aumentos de precios y salarios en un contexto expansivo, tuvo una significativa incidencia negativa en las condiciones operativas de las empresas. La restricción externa y la restricción financiera se agudizaron, pero su efecto contractivo sobre la base monetaria fue compensado por la incidencia del creciente déficit fiscal.<sup>326</sup>

En 1975 el descontrolado desequilibrio fiscal obligó a una fuerte emisión que superó largamente la absorción derivada de la restricción externa, produciendo una gran expansión de la base monetaria. Aun así, el ritmo inflacionario fue aún mayor a la expansión monetaria nominal, lo cual

---

<sup>324</sup> Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Memoria 1973*, Buenos Aires, pág. 52.

<sup>325</sup> Véase Cuadro 3.

<sup>326</sup> Véase Cuadro 14.

redujo los coeficientes de liquidez con las consiguientes dificultades para el desarrollo de las operaciones corrientes de la industria y el comercio, que alentaron la demanda de financiamiento extrabancario con mayores costos.

Desde mediados de 1975, el descontrol del proceso inflacionario coincidió con una orientación masiva a las operaciones de corto plazo en el sistema, que contrariaba los objetivos de la reforma financiera de 1973 y prenunciaba las medidas tomadas luego del golpe militar. Una cantidad creciente de ahorristas y empresas con fondos líquidos se orientó hacia colocaciones en el mercado de cambio paralelo y en el mercado de aceptaciones. Las “aceptaciones” –documentos a interés que los intermediarios financieros negociaban entre prestamistas y tomadores de dinero- constituyeron uno de los primeros instrumentos de libre operación en el mercado de capitales y favorecieron la expansión de las compañías financieras más dinámicas a costa de los establecimientos bancarios. A fines de 1975 a los certificados de depósitos a plazo fijo -que habían nacido en 1974 con un plazo mínimo de 180 días y tasa de interés fijada por el BCRA- se les redujo el plazo a 90 días y se les fijaron tasas de interés libres. Finalmente, en el segundo semestre de 1975 se generalizó el uso de VANAS, títulos indexados con garantía estatal que se ajustaban por inflación. Estas dispersas medidas de liberalización constituyeron “los primeros antecedentes de la transformación que se operaría en los años siguientes en los mecanismos de funcionamiento del sistema financiero local. Por el momento, servían como punta de lanza para romper el control de las autoridades sobre el sistema monetario”.<sup>327</sup>

El gobierno peronista no había logrado transformar el mercado de valores en un ámbito dinámico para la captación de ahorro y la capitalización empresaria. La ley 20.643, además de algunas medidas de estímulo, como las desgravaciones impositivas para la compra de títulos privados y el fomento de emisiones por debajo de la par, disponía la nominatividad de las acciones, hecho que se conjugó con la magra rentabilidad que mostraban los estados contables de las empresas cotizantes para tornar ilusorio cualquier atisbo de recuperación del mercado accionario. Según una encuesta realizada entre 22 empresas industriales líderes la mayoría tenía utilidades netas sobre sus ventas inferiores a 5% y algunas -como Celulosa, Molinos, Rigolleau, Tamet, Corcemar, Noel y Pirelli- registraron pérdidas entre 1973 y 1974.<sup>328</sup> Mientras el número de cotizantes se redujo año a año, pasando de 363 en 1973 a 322 a fines de 1975, los títulos públicos llegaron a absorber el 90% del

---

<sup>327</sup> Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, pág. 41.

<sup>328</sup> Paul Lewis, *op. cit.*, pág. 504.

total negociado. La reducción del valor nominal de los capitales admitidos a la negociación y la caída de las suscripciones confirma que el mercado de valores, más allá de posicionarse como alternativa para los inversores privados ante a la creciente inflación, no dejó de ser un espacio marginal dentro del sistema financiero.

En suma, la reforma financiera no logró los objetivos buscados. La coyuntura económica dificultó enormemente el uso del crédito con fines promocionales y el gobierno debió utilizar ese instrumento para resolver problemas inmediatos como compensar a los empresarios por las alzas salariales o para tranquilizar a ciertos sectores enfrentados a la política oficial o necesarios a la hora de recomponer las cuentas externas como los agropecuarios.

### *La política agraria y el desempeño del sector rural*

La producción agropecuaria argentina y los saldos exportables habían crecido a un ritmo muy lento en los años sesenta, condicionando las perspectivas de la economía nacional para superar el estrangulamiento externo del crecimiento.<sup>329</sup> El equipo económico de Gelbard tenía conciencia del problema y su política tenía el objetivo principal conseguir un incremento sustancial de la producción primaria.

Sin embargo, la propuesta peronista para el agro hacia 1973 era tan amplia como difusa. Las Pautas Programáticas para el Gobierno Justicialista de la Reconstrucción Nacional plantearon una “Reforma Agraria Integral” que estipulaba la “erradicación definitiva de los latifundios y minifundios improductivos” y el acceso a la propiedad por parte de productores “auténticos”. Los objetivos fundamentales allí enunciados proclamaban la transformación del sistema de tenencia de la tierra, la reorientación de la política de colonización en tierras fiscales, la difusión del cooperativismo y el fomento de unidades comunitarias de trabajo rural.<sup>330</sup> Aunque más moderada, encuadrada dentro de las “Coincidencias programáticas”, la propuesta electoral ya contenía un principio general similar: la tierra debía ser para quien la trabajase, un “bien de producción” y no de “renta y especulación”. Aunque por ahora sin definiciones precisas, la propuesta apuntaba a reformar la estructura económica y social del sector agropecuario para incrementar la producción y la productividad. Ese objetivo era clave en el programa reformista, porque la redistribución del ingreso

---

<sup>329</sup> La producción agropecuaria creció durante la década del sesenta a una tasa anual acumulativa del 1,9%; CONADE, Plan Nacional de Desarrollo, 1970-1974, vol. 1, pág.87.

<sup>330</sup> Mario Latuada, *La política agraria peronista (1943-1983)*, tomo 2, Buenos Aires, CEAL, pág. 216.

y la transferencia de excedentes financieros del sector agropecuario hacia la inversión en sectores prioritarios requería un incremento sustantivo de la producción agropecuaria y de los saldos exportables.

Las perspectivas para la colocación de productos agropecuarios eran muy favorables, aun cuando se preveía un deterioro de los términos del intercambio en el mediano plazo. A mediados de 1973, el Mercado Común Europeo se presentaba como un mercado seguro para los productos argentinos y una política comercial agresiva y de compromisos de exportación a mediano y largo plazo tenía posibilidades de abrir nuevos mercados. La nueva situación internacional podía impulsar un nuevo auge de las exportaciones primarias, que sería fundamental como fuente de divisas y como recurso para posibilitar la reedición del viejo objetivo peronista de redistribución social.

Completando la propuesta, el *Mensaje al Campo* destacaba la decisión de incorporar zonas de riego y de secano para convertirlas en “polos de desarrollo engendradores de un activo y equitativo intercambio con sus áreas de influencia”. Esos “polos” serían apoyados por servicios estatales como los del Banco de la Nación Argentina y de los Consejos Asesores Regionales que se integrarían con representantes de las provincias, la Junta Nacional de Carnes y de Granos, el INTA y representantes de los productores.

El Acta de Compromiso suscrita por casi todas las corporaciones representativas del agro en setiembre de 1973 incluía una serie proyectos de ley vinculados al sector agropecuario, aunque no contenía un acuerdo pormenorizado. También expresaba metas preliminares de expansión para los años 1974, 1977 y 1980, que serían incluidas luego en el Plan Trienal. Se proyectaba una tasa anual de crecimiento para el agro de 6,5% anual, muy superior a la de los años anteriores. El trazado específico de la propuesta para el fin de la década incluía triplicar la producción de los principales cereales, forrajeras y oleaginosas, y grandes incrementos en la producción de carnes (36%), lanas, leche, forestación y cultivos industriales.<sup>331</sup>

La Ley Agraria propiciaba el “uso racional de la tierra y el incremento de su capacidad productiva con el fin de alcanzar niveles óptimos de explotación agrícola-ganadera”, y facultaba al Consejo Agrario Nacional para inspeccionar si las propiedades eran acordes a su función social y disponer la expropiación de toda “tierra improductiva”; en esa categoría entraban aquellos campos que no hubiesen estado en producción en los últimos diez años o que hubiesen producido menos del

---

<sup>331</sup> Acta del Compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de Expansión Agropecuaria y Forestal, en *Plan Trienal... op. cit.*, págs. 327-333.

30% de su “rendimiento normal” estimado. Una vez expropiados serían entregados en grandes unidades a grupos empresariales con participación de los trabajadores.

La ley impositiva especial presentada conjuntamente establecía un gravamen sobre la productividad “normal” y “potencial” de la tierra, que premiaría a los productores más eficientes y tendería a incrementar el volumen de producción. Hasta ese momento los impuestos recaían sobre la producción -por lo cual eran un factor de desaliento a la expansión de la actividad- mientras quienes mantenían la tierra ociosa casi no pagaban impuestos.

El sistema propuesto tenía gran flexibilidad pero era de compleja aplicación. Para establecer la productividad potencial normal por hectárea, la nueva ley dividía el país en zonas homogéneas con respectivas “explotaciones tipo”. Con una planilla completada por cada propietario se determinaría la diferencia de productividad entre su campo y el promedio zonal; anualmente se calcularía el beneficio potencial normal de las zonas, computando la productividad normal potencial, los precios y costos corrientes, y finalmente el beneficio zonal se ajustaría de acuerdo a cada caso para determinar las contribuciones particulares.

La propuesta electoral del peronismo había contemplado también la cooperativización integral de la comercialización -eliminando los monopolios intermediarios- y la defensa de los precios de exportación mediante la acción mancomunada del Estado y los productores. Con este propósito, otros dos proyectos ampliaban las atribuciones comerciales de la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, concediéndoles el derecho a comprar y vender la totalidad de las exportaciones agropecuarias que representaban alrededor de la mitad de todo el comercio de exportación. La acción de esos organismos tendría que promover una presencia permanente en los mercados internacionales y maximizar los beneficios del comercio “para el pueblo en su conjunto, y para el auténtico productor en particular”.<sup>332</sup> El esquema de intervención, sin embargo, se cuidaba de repetir la experiencia del IAPI, que en su momento había originado el encono de los productores y fuertes críticas de distintos sectores. Finalmente, un proyecto de ley establecía un sistema de promoción para que arrendatarios, aparceros y egresados de escuelas y facultades de orientación agraria se convirtiesen en pequeños y medianos propietarios de tierras.

Este conjunto de medidas se incorporó luego al Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977, pero muchas estaban aun en una fase preliminar cuando el equipo de Gelbard fue desplazado.

---

<sup>332</sup> *La Política Económica del Gobierno Popular*, Buenos Aires, Club de Estudio, Buenos Aires, 1973, pág. 23.

Mario Lattuada ha demarcado dos períodos claramente diferenciados en la política agraria del peronismo entre 1973 y 1976: el de la “acción”, hasta fines de 1974, y el de la “inactividad total”, hasta la caída del gobierno en 1976.<sup>333</sup> La mayoría de las leyes agrarias contenidas en el programa inicial tuvieron sanción en el transcurso de 1973, con el impulso del ingeniero agrónomo Horacio Giberti. El secretario de Agricultura, que fue secundado por un grupo de tecnócratas, era un hombre con escasa conexión con los grupos tradicionales del partido, quienes en modo despectivo lo consideraban un técnico y un “izquierdista”.

En julio de 1973, impulsada por la FAA y sancionada por el gobierno de Cámpora, la ley 20.518 estableció la suspensión de los juicios de desalojos iniciados contra arrendatarios y aparceros. Como complemento de esta disposición fue sancionada en octubre la ley 20.543, por la cual los arrendatarios obtenían una serie de beneficios crediticios e impositivos para adquirir las propiedades que explotaban. Se apuntaba fomentar las explotaciones familiares y a evitar el despoblamiento del campo. Más allá de algunos comunicados críticos de la SRA, las medidas no suscitaban conflictos con las diferentes entidades rurales.

Las otras leyes elevadas por el equipo económico generarían mayores debates. Entre setiembre y noviembre de 1973 se dictaron las dos normas que regulaban la comercialización de la producción agropecuaria. Por efecto de la ley 20.535, el Estado podía intervenir en la comercialización de carnes, en forma competitiva en el mercado interno y con carácter competitivo o exclusivo en el comercio exterior. Apenas aprobada la ley, la SRA y la CARBAP manifestaron su preocupación por el “exagerado intervencionismo estatal” y los productores ganaderos se opusieron a las medidas porque no contemplaban la incorporación de sus representantes en la dirección de la JNC.

Por su parte, la ley 20.573 establecía que la comercialización de granos y algunos derivados estaría a cargo del Estado, que podría incorporar en sus operaciones aquellos productos de mayor valor en el mercado interno y externo. La discusión de la ley en el Congreso reveló cierta fractura al interior del gobierno con respecto a la orientación que debía seguir la política agropecuaria. La ley disponía que las actividades de comercialización se desarrollaran a través de la Junta, de cooperativas de productores, o de empresas de capital nacional. La inclusión de las empresas de capital nacional produjo un “verdadero duelo” entre las dos cámaras en el Congreso, ambas con mayoría peronista. Los diputados rechazaban la participación de empresas privadas porque consideraban que sería muy difícil precisar el carácter “nacional” de las firmas; esa situación podía

---

<sup>333</sup> Mario Lattuada, *op. cit.*, pág. 245.

favorecer a las grandes empresas comercializadoras -algunas vinculadas al capital extranjero- y tender a conservar los rasgos tradicionales de la estructura comercial. Por el contrario, los senadores pretendían incluirlas. Las sucesivas modificaciones realizadas con el acuerdo de las mayorías de una y otra cámara fueron rechazadas recíprocamente una y otra vez. Finalmente, el Senado, cámara por la que había entrado el proyecto, dio sanción definitiva a su texto sin el acuerdo de Diputados.

En el ínterin, los gremios rurales trasladaron el conflicto a la opinión pública a través de solicitudes y declaraciones variadas. Inicialmente, sólo la CARBAP se había mostrado renuente a firmar los acuerdos que impulsaba el gobierno. No obstante, pocos días después de la firma del Acta, una solicitada de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral tomaba recaudos respecto a las medidas concretas que se ventilaban, advirtiendo que podía retirarse del acuerdo. A mediados de noviembre de 1973, cuando se hizo pública la posición de los diputados respecto a la ley de comercialización, las agrupaciones rurales, en especial la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, las entidades gremiales de los Acopiadores de Cereales y la SRA, respondieron rápidamente en apoyo a los senadores.

También en noviembre de 1973 se sancionó la ley 20.538 que establecía un Impuesto Nacional de Emergencia sobre las tierras agropecuarias libres de mejoras (con validez para 1974) y un Impuesto a la Renta Potencial Normal de las explotaciones agropecuarias, como parte del impuesto a los réditos que comenzaría a regir a partir de enero de 1975. Los productores agropecuarios se veían perjudicados por las medidas, pero la coyuntura política les recomendaba esperar un momento más propicio para hacer sentir sus opiniones. Lattuada ha destacado que resulta

“difícil poder imaginarse que la SRA y otras organizaciones rurales relacionadas con los intereses de los sectores terratenientes y grandes propietarios ...hubiera firmado un Acta de Compromiso... donde figuraba explícitamente la implantación del impuesto comentado y mucho más aun que ante la sanción del mismo no hiciera oír sus voces como lo habían hecho en oposición a las medidas que intentaban impedir la participación de las empresas privadas en la comercialización de granos o la intervención de la CAP cuando sus intereses no eran tan directamente afectados. Pero los terratenientes no atacaron frontalmente. Sabían que llegado el momento de su implantación lograrían postergaciones, rebajas de tasas, de manera de tornarlo impracticable”.<sup>334</sup>

Expectantes durante la etapa inicial, los sectores agropecuarios estuvieron prontos para enfrentar al gobierno cuando se hicieron visibles los conflictos en su interior. A mediados de 1974, cuando se conoció el anteproyecto de la ley agraria, Perón ya había muerto. Las tensiones acumuladas

---

<sup>334</sup> Mario Lattuada, *op. cit.*, pág. 251.

estallaron abiertamente y contribuyeron a precipitar la salida del equipo de la secretaría de Agricultura y Ganadería y el del propio Gelbard.

La propuesta de Ley Agraria cuestionaba la propiedad irrestricta y disponía la expropiación de las tierras que se consideraban mal utilizadas, proponiendo su explotación bajo regímenes de propiedad estatal o cooperativa. El proyecto apuntaba a transformar la estructura de propiedad de la tierra, que era considerada causa principal del estancamiento de la producción agropecuaria. No se trataba de una “reforma agraria”, tal como se había planteado en algún momento, pero alcanzó para desatar una reacción virulenta.

La CARBAP denunció el proyecto como inconstitucional y de “esencia colectivizante”. Los sectores agropecuarios que lo habían impulsado, como la FAA y las Ligas Agrarias, no se movilizaron para defenderlo. La CGT apoyó inicialmente la propuesta en la Comisión de Política Concertada con el Agro, un organismo consultor conformado por todas las entidades representativas de productores; pero veinte días después de emitir un comunicado de prensa en el que señalaba que el proyecto se enmarcaba “manifiestamente dentro del marco doctrinario que nos legara nuestro conductor”, cambió su posición públicamente declarando que no avalaba “el contenido del anteproyecto” de la Secretaría de Agricultura.<sup>335</sup>

Con la salida de Horacio Giberti, el anteproyecto de la Ley Agraria pasó al olvido, se postergó indefinidamente la aplicación del impuesto a la renta potencial, se rebajaron las tasas del prorrogado impuesto de emergencia y se cesanteó a los cuatrocientos técnicos del Ministerio de Agricultura contratados para implementar los planes específicos para el sector rural previstos en el Plan Trienal.

Pero los hombres del campo sabían que podían ir por más. Luego de la renuncia del equipo económico encabezado por Gelbard los conflictos con los sectores agropecuarios se agudizaron. Esos sectores se coaligaron con otros para organizar diversas acciones de protesta que llegaron a pedir abiertamente por un golpe militar. A principios de 1975 se creó una entidad coordinadora formada por la SRA, la CRA y Coninagro, y en mayo de ese año esas organizaciones realizaron una suspensión general de ventas de carne, mientras se denunciaba la política “anticampo” del gobierno y se impugnaban los “precios políticos” y las “interferencias distorsivas de la comercialización”.<sup>336</sup>

---

<sup>335</sup> Horacio Giberti, “Cambiantes posiciones de la Sociedad Rural Argentina, CRA y la CGT respecto a al proyecto de la Ley Agraria”, en *Revista de Estudios Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, nro. 19, 2003, p. 184.

<sup>336</sup> CARBAP, *Memoria y Balance*, 1973-1974, citada por Carlos Makler, “Las corporaciones agropecuarias ante la política agraria peronista (1973/74)”, en *Jornadas de Antropología Rural*, Tucumán, mayo de 2005.

Las críticas del sector parecieron atenuarse durante el breve lapso en que Rodrigo ocupó el ministerio de Economía. Para la SRA los problemas económicos sólo podían solucionarse mediante la contención de los salarios y la adopción de medidas favorables al sector agropecuario. La reticencia coyuntural de la SRA a impulsar nuevas medidas de fuerza generó discusiones que llevaron a la CRA -bajo el liderazgo de la CARBAP- a firmar un acuerdo con la FAA, ya desvinculada de la CGE, para realizar otras huelgas de productos ganaderos, que se concretaron entre septiembre y noviembre de 1975.

Los conflictos resultaban, más que del conjunto de leyes, de los efectos sectoriales de la política de precios establecida por el gobierno. Con el fin de conservar el poder de compra de los salarios se habían fijado precios “máximos” para los productos agropecuarios. Los precios “políticos” controlados mediante el tipo de cambio y las retenciones a las exportaciones tenían un impacto negativo sobre la rentabilidad de las explotaciones agropecuarias. Sus efectos eran mucho más palpables que los del conjunto de enunciados y medidas, que fueron sin embargo el motivo inmediato de las fuertes resistencias y recelos de los productores, y terminaron por orientar las discusiones hacia aspectos no centrales del plan económico.

La relación entre los índices de precios de los productos agropecuarios y de los no agropecuarios registró un deterioro casi permanente entre mayo de 1973 y marzo de 1976. Las retenciones que los exportadores debían abonar al Estado nacional y que trasladaban a los productores tuvieron un fuerte impacto negativo sobre los precios. Los aumentos de precios a nivel internacional, que en algunos casos -como el de los cereales- fueron de magnitud considerable, sirvieron para incrementar los márgenes que el Estado absorbía mediante los mecanismos de control del comercio exterior, mientras que las ganancias de los productores se mantenían deprimidas. En 1972, el precio del trigo en la Argentina era de 38 dólares por tonelada, mientras que en Estados Unidos era de 58 dólares. En 1973 los precios subieron y las diferencias se ensancharon: mientras los productores argentinos recibían 46 dólares por tonelada, los norteamericanos recibían 146 dólares. La situación no se modificó sustancialmente en los dos años siguientes. Aún teniendo en cuenta que en el menor precio de la producción nacional gravitaba el mayor flete marítimo y la menor eficiencia del sistema de comercialización, atribuible a problemas de infraestructura, resulta indudable que la constante subvalorización del “dólar agrario” fue el factor principal.<sup>337</sup> A fines de 1974 la SRA señalaba que

---

<sup>337</sup> Adolfo Coscia, *Segunda Revolución Agrícola de la Región Pampeana*, Buenos Aires, CADIA, 1983, pág. 209.

“la discrepancia entre el precio internacional y el interno se ha vuelto extremadamente alta (...) El tipo de cambio efectivo es absolutamente insuficiente (...) De modo que, si convirtiéramos el precio internacional a un tipo de cambio realista, llegaríamos a la conclusión de que se está pagando al agricultor pampeano un tercio o una cuarta parte del valor internacional de su producto, lo que revela el margen que existe para aumentar los precios”.<sup>338</sup>

Los precios en moneda constante percibidos por los productores agropecuarios llegaron a ubicarse en 1975 en un tercio de los valores de la década anterior. Los productores reaccionaron a la deprimida rentabilidad burlando los precios máximos, a través del mercado negro y el contrabando fronteras afuera; también usaron su incidencia en el equilibrio macroeconómico a mediano plazo - disminuyeron las siembras- para sabotear el Pacto Social. Más tarde, cuando el sector agropecuario articuló su operación como fuerza política, lo hizo con “paros agrarios”, forzando aumentos inmediatos de precios mediante el control de la oferta. La batalla fundamental se planteó, como se señaló, en el plano de la lucha corporativa signada por posiciones políticas-ideológicas.

Los sucesivos equipos económicos que actuaron durante 1975 adoptaron diversas medidas tendientes a mejorar la situación de agricultores y ganaderos, procurando incentivar una mayor producción y atenuar los problemas en el frente externo. Los precios de la cosecha 1975/76 fueron anunciados con suficiente anticipación y se intentó una política de reajustes más flexible y efectiva. Después del primer paro la JNG abonó los saldos adeudados a los agricultores desde el otoño, se hicieron nuevas modificaciones cambiarias, y fueron liberados los precios de la hacienda vacuna. Como consecuencia del segundo paro hubo nuevos reajustes de precios, modificaciones cambiarias y una reglamentación de las compras de trigo que mejoró las modalidades de pago. Después del tercer paro agropecuario el gobierno anunció nuevos beneficios que priorizaban al sector ganadero: se suspendieron los gravámenes sobre la última venta de ganado y se ofrecieron facilidades crediticias. No obstante, los productores juzgaban estas acciones gubernamentales como insuficientes, no sistemáticas o simplemente desacertadas.<sup>339</sup> La propia FAA, que había impulsado el Pacto Social y la política económica inicial, señalaba a fines de 1975 que frente a

“la descapitalización imperante en el sector agrario, para que el mismo pueda realizar el aporte que el país necesita, éste deberá brindarle las condiciones mínimas (...) Persistir en valores no retributivos; en una desmedida presión fiscal; en la vigencia de tipos de cambios que son el principal obstáculo para la penetrabilidad de nuestros productos en el mercado exterior; en una asistencia crediticia insuficiente y onerosa, es negarle aquellas condiciones y negarle al país una salida auténtica.”<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, diciembre de 1974, pág. 8.

<sup>339</sup> Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Memoria 1975*, Comentario Económico, Buenos Aires, 1976, pág. 85.

<sup>340</sup> Federación Agraria Argentina, *Memoria y Balance*, 1974/1975, pág. 24.

### *El desempeño productivo*

La evolución de la producción agropecuaria dependía de la política económica y de las tendencias transformadoras operadas en el sector, pero también de la evolución macroeconómica y de la coyuntura internacional. Las fuertes oscilaciones de la coyuntura y la brevedad de la experiencia peronista impiden extraer resultados concluyentes, pero es posible intentar un análisis del desempeño productivo del sector agropecuario.

En 1974 la producción agropecuaria aumentó 6,1% respecto al año anterior, con un crecimiento de 6,6% en el rubro agrícola y de 3,5% en el pecuario. En 1975 la producción agropecuaria cayó 2,5%, pues la caída de la producción agrícola (6,4%) no alcanzó a ser compensada por el aumento de la producción ganadera y la de otros sectores menores.

Desde fines de la década del sesenta el sector agrícola venía experimentando una serie de cambios significativos en su fisonomía, mientras se incrementaba fuertemente la producción y la eficiencia de la agricultura. Pero si bien en los sesenta habían comenzado a aplicarse nuevas técnicas agronómicas, y la mecanización de las labores y la cosecha se había generalizado en la región pampeana, fue en los setenta que el desarrollo tecnológico se ubicó en el centro de la escena con dos cambios de gran impacto en la producción: las mejoras en las semillas de maíz, sorgo granífero, trigo y girasol, y el desarrollo del paquete tecnológico y la difusión del cultivo de la soja, que creció fuertemente desde la campaña 1971-1972.<sup>341</sup> La tecnificación del agro trajo aparejada un aumento del rendimiento por hectárea y un aumento de la productividad por trabajador. De este modo, se redujo notablemente el requerimiento de horas-hombre por quintal producido de maíz, trigo y girasol, mientras se incrementaban sensiblemente los rendimientos por hectárea (con la excepción del lino).

Sin embargo, el fuerte incremento en los rendimientos de casi todos los productos agrícolas derivado de las transformaciones productivas sólo se verificaría con nitidez en la segunda mitad de la década del setenta. Durante el gobierno peronista, los avances tecnológicos no fueron suficientes para compensar la caída de la extensión total de tierra en actividad, que resultaba en parte del desaliento de algunos productores ante los efectos de la política oficial sobre el sector agropecuario. La superficie cosechada pasó de 14 millones de hectáreas en el quinquenio 1965-1970 a 13,5 millones en 1970-1975.

---

<sup>341</sup> Edith Obschatko, *La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana 1950-1984*, Ediciones Culturales Argentinas, 1988.

La producción de cereales y oleaginosas se mantuvo estancada si se consideran las “puntas” del período considerado -22.300 toneladas en 1972/1973 y 24.300 toneladas en 1975/1976-, pero en el transcurso hubo fuertes oscilaciones, con una evolución diferenciada en los distintos rubros y subrubros. El resultado de la campaña agrícola 1973-1974 mostró un incremento importante de los volúmenes de producción; la producción de granos de cosecha gruesa en 1974 superó a la del año anterior gracias a los mayores rendimientos, con excelentes resultados en la producción de maíz, arroz, sorgo y soja. El caso de la soja, cuya superficie sembrada se había ampliado más de 120% respecto a la campaña anterior, contrastaba con casos en los que el área cultivada había disminuido. En relación a 1973 el área sembrada del trigo se redujo en 24%, y el volumen obtenido fue 17% inferior; la mayor productividad obtenida no logró compensar el desaliento por los bajos precios fijados para el cereal al comienzo de la campaña, al que se agregaron fuertes inundaciones que afectaron la siembra en vastas zonas de las provincias productoras. Los cultivos oleaginosos (girasol, maíz y lino) cubrieron en la campaña 1973-1974 un área notablemente menor que la del ciclo precedente, y la producción cayó alrededor de un 6%. El área sembrada sí se había incrementado - junto con los rendimientos por hectárea- en los cultivos industriales, que crecieron fuertemente. Los aumentos en la producción de uva para vinificar y en la de tabaco superaron por lejos la caída en los volúmenes producidos de azúcar (1973 fue año récord) y en los del algodón (afectado por factores climáticos).

En 1975 el conjunto del sector agropecuario declinó por la caída de la producción agraria. El área sembrada fue igual a la del año anterior, pero la extensión cosechada cayó 8% por factores climáticos. El total de lo cosechado en el período 1974/75 alcanzó 25 millones de toneladas, acusando una disminución del 17% con relación a los 30 millones de toneladas recolectadas en la campaña agrícola anterior. Junto a la cosecha gruesa y fina declinó el valor agregado en los cultivos industriales, por la caída de la producción viñatera, azucarera y de tabaco, que no fue compensada por los incrementos en la de té y algodón. Las exportaciones de cereales y oleaginosas que habían continuado la tendencia creciente de 1973 (12.000 toneladas - 2.600 millones de dólares) en 1974 (13.300 toneladas - 3.200 millones de dólares) declinaron en 1975 (10.195 toneladas - 2.400 millones de dólares).

En el caso de la ganadería, el control de precios, las retenciones a las exportaciones y el rezago del tipo de cambio se combinaron con las restricciones del mercado mundial para provocar un deterioro de los ingresos de los propietarios rurales. Las existencias de bovinos evolucionaron

positivamente pese al deterioro de sus precios relativos, en parte gracias a algunas medidas fiscales que tendieron a evitar la liquidación de *stocks*. En 1974, pese al crecimiento de la faena, se estimaba que el número de cabezas de ganado había alcanzado su máximo histórico.<sup>342</sup> El mayor consumo provino del mercado interno, en tanto la demanda externa se contrajo por la suspensión de las importaciones de carne del Mercado Común Europeo y la recesión internacional. Los efectos de la desfavorable evolución de los precios internacionales y de las condiciones de los mercados externos fueron compensados por el incremento el consumo local de carne -efecto palpable del mayor poder adquisitivo de los sectores populares dadas las pautas alimenticias vigentes-, que el propio gobierno comenzó a defender como una manera de “ser menos vulnerables a la coyuntura externa desfavorable”.<sup>343</sup>

El ingreso del Reino Unido al Mercado Común Europeo en 1973 significó una merma abrupta de sus ya menguadas compras a la Argentina, y a la pérdida del mercado británico se agregaron la crisis mundial y la restricción en el consumo de carne practicada en los países desarrollados. Ese año el amplio acceso de las carnes al mercado europeo incrementó su participación como destino de los embarques argentinos (que alcanzó el 66%), lo cual presionó los precios a la baja y contribuyó a desatar una fuerte temporada de liquidación en Europa, que estuvo entre los motivos del cierre del mercado en 1974.<sup>344</sup> Ese rasgo negativo en la evolución de los mercados externos no fue compensado por los incrementos registrados desde 1974 en las compras de la Unión Soviética, que sólo tiempo después se convertiría en el principal mercado para las exportaciones cárnicas argentinas.

En 1975 la producción pecuaria se mantuvo en aumento, impulsada por la ganadería vacuna. La faena de bovinos siguió creciendo con destino mayoritario al mercado interno. En 1972 casi el 30% de la faena se exportaba; hacia 1975, más del 90% de la incrementada producción era consumida localmente.<sup>345</sup> En esta evolución habían sido determinantes las condiciones del mercado mundial, pero también las de la dinámica interna: los precios se mantuvieron deprimidos; tomando como base el ganado de faena a moneda constante la disminución del precio era del 40% respecto al período

---

<sup>342</sup> Banco Central de la República Argentina, *Memoria y balance anual*, 1974, pág. 86.

<sup>343</sup> Horacio Giberti, discurso del 21 de setiembre de 1974. Inicialmente el gobierno pretendió incentivar la producción y consumo de carne porcina, ovina y de aves con el fin de “aumentar y diversificar la dieta proteica de los argentinos y contar con saldos exportables (de carne vacuna) de significación”. Pero como se señaló cuando sobrevino la crisis el objetivo del gobierno varió. *Plan Trienal... op. cit.*, págs. 33 y 328. PEN, 1973.

<sup>344</sup> Eduardo Azcuy Ameghino, “La evolución del mercado mundial de carne vacuna: elementos para el estudio de la industria frigorífica argentina, 1955-1985”, en *Cuadernos del PIEA*, nro. 13, p. 42.

<sup>345</sup> Mario Rapoport, *op. cit.*, pág. 720.

1971-1973, años de recuperación ganadera. Esta situación condujo a un proceso de liquidación, al punto de que a mediados de 1975 la matanza de vientres arrojó la tasa más alta desde 1965.

La producción ganadera y en particular la de carnes eran fuentes fundamentales para la generación de divisas: en el quinquenio 1969-1973 habían aportado respectivamente el 41% y el 25% del total de las exportaciones del sector agropecuario. El año 1974 rompió la tendencia ascendente de las exportaciones ganaderas: esos porcentajes cayeron a 19% y 10%; entre mayo de 1973 y mayo de 1974 la exportación de carnes cayó estrepitosamente un 43%. En el primer semestre de 1975 la fijación de tipos de cambio no retributivos impidió la promoción de exportaciones en nuevos mercados; posteriormente, la mayor agilidad operada en la política cambiaria, especialmente por los efectos de las minidevaluaciones que se implementaron en el segundo semestre, permitieron una cierta reactivación de los envíos al exterior, pero en 1974 y 1975 se registró globalmente una fuerte caída en las exportaciones ganaderas, igual que en la mayoría de los cereales (véase Cuadro 20 y Cuadro 21).

El objetivo de incrementar los saldos exportables había fracasado por la evolución combinada de la producción –desalentada por los precios internos relativos- y el consumo interno -alentado por la redistribución de ingresos-. En consecuencia, la idea de establecerse en el escenario internacional de flujos comerciales superando la condición de país exportador de excedentes variables no sobrevivió a la prédica de Perón.<sup>346</sup>

En términos globales, el rezago del tipo de cambio y las retenciones aplicadas a las exportaciones mantenían bajos los precios percibidos por los productores –inicialmente pese al incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios- y transfirieron una parte de la renta de la tierra al sector público. Cuando los precios internacionales de las materias primas revirtieron su tendencia relativa ascendente, los beneficios del sector se vieron más seriamente afectados.

Dados los altos márgenes excedentes en las ganancias rentísticas de los terratenientes, la política impositiva sobre el agro no afectaba en el corto plazo las perspectivas dinámicas de la producción. Entre 1973 y 1974, aunque disminuyó el ahorro del sector, la parte destinada a inversión productiva se mantuvo en alza; la fuerte reducción se produjo en el excedente financiero, la parte del ahorro

---

<sup>346</sup> Poco antes de morir, semanas antes del cierre del mercado europeo, Perón mantenía su creencia en la importancia estratégica de los lazos con Europa y con Italia en particular: “hemos estado conversando en Italia porque pensamos que Europa sigue siendo para nosotros el mercado más importante del mundo. En este momento Europa atraviesa una situación difícil... Pero es indudable que necesitarán abastecimiento, y eso lo tienen totalmente asegurado con nosotros. (...) somos vendedores de carnes, pero mayoristas, y necesitamos que en Europa alguien se haga cargo de distribuir nuestras carnes (...)”. *La Nación*, 5 de mayo de 1974; Citado por Testa, *op.cit.*, pág.23.

agropecuario que es atesorada, gastada o transferida a otros sectores o al exterior. En 1975 el ahorro siguió cayendo, pero ahora la inversión se redujo y el excedente financiero se incrementó.<sup>347</sup>

Aunque la rentabilidad sector agropecuario registrada en estos años no estrangulaba la capacidad productiva del sector, las definiciones de la política agraria pusieron en guardia a las corporaciones, que luego de la muerte de Perón y la salida de Gelbard se opusieron frontalmente al gobierno y lograron concesiones que marcaban el fracaso definitivo de la tentativa de reformar la estructura y el comportamiento del sector.

La reforma agraria era vista como una de las tareas fundamentales del desarrollo en el ámbito latinoamericano, desde la Alianza para el Progreso y durante la época de Chenery y McNamara en Banco Mundial. El peronismo agitó las banderas de la “revolución”, pero su propuesta concreta no pasaba de una reforma, que no tuvo efectos palpables y fue sepultada rápidamente con el desplazamiento del escenario político.

### *La política industrial, la dinámica sectorial y las alternativas empresariales*

El proyecto de desarrollo bosquejado por el peronismo tenía amplias coincidencias con los planteos consolidados en el debate de los años sesenta sobre los condicionantes del crecimiento económico y las transformaciones necesarias. Las definiciones estratégicas esbozadas en el Plan Trienal compartían con programas económicos anteriores el objetivo fundamental de eliminar los estrangulamientos que afectaban al desarrollo industrial y lo que se consideraba las deformaciones de la estructura productiva.

El gobierno proponía alcanzar un desarrollo autónomo y sostenido, logrando el pleno empleo de los recursos y mayores niveles de eficiencia disponibles; estimular la empresa nacional -en particular la mediana y pequeña-, una efectiva política de sustitución de importaciones, el desarrollo tecnológico autónomo, promover la integración regional, e integrar nuevos sectores industriales al comercio internacional.<sup>348</sup> Se consideraba prioritario el desarrollo de las industrias productoras de maquinarias, las de insumos básicos, y las de aquellas que promoviesen la “activa participación de la

---

<sup>347</sup> Mario Rapoport, *op. cit.*, pág. 722.

<sup>348</sup> “Documentos: Vassallo sobre política industrial”, *Mercado*, nro. 298, 30 de abril de 1975.

industria en las exportaciones”.<sup>349</sup> Para ello, se programaba la realización acelerada de los grandes proyectos industriales ya iniciados (en siderurgia, petroquímica, química pesada, aluminio, celulosa y papel), controlar el crecimiento “exagerado” de ramas no prioritarias, y desarrollar y reconvertir algunas industrias de bienes de consumo (alimentos, aparatos para el hogar, textiles, cueros, muebles e imprenta); el aliento a las exportaciones de productos industriales se llevaría a cabo por medio de incentivos fiscales, facilidades crediticias y el desarrollo de una política de inserción internacional y apertura de mercados.<sup>350</sup>

La profundización de la sustitución de importaciones y el aliento a las exportaciones industriales eran objetivos compartidos con los gobiernos anteriores, ahora enmarcados por la política redistributiva. El cambio más significativo era el énfasis en el rol activo del Estado, que el peronismo concebía como “orientador y concertador de la actividad económica, redistribuidor de riqueza, e importante productor de algunos bienes y servicios”<sup>351</sup>.

La Ley 20.560, sancionada en 1973, derogaba los sistemas anteriores de promoción industrial. Entre sus objetivos generales destacaban la promoción de la independencia científica, tecnológica y económica, el estímulo a los sectores industriales que pudieran contribuir a la sustitución de importaciones, el aliento a las exportaciones manufactureras, la reducción de los costos operativos, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas industriales, y el fomento de la inversión y la capitalización industrial. El apoyo a las empresas de “capital nacional” se combinaba en propuestas difusas con otros numerosos objetivos.

La promoción enunciada en el Plan Trienal fue reglamentada mediante tres decretos sectoriales referidos a la petroquímica, la siderurgia y la actividad forestal. En el área petroquímica se pretendía avanzar hacia la sustitución total de las importaciones. En diciembre de 1973, un régimen específico estableció tres categorías de empresas: las de productos básicos (que debían ser estatales), las de transformación primaria (que debían ser mixtas) y las finales (que podían ser íntegramente privadas). De este modo, el sector público se reservaba en forma exclusiva la producción de materias primas básicas y la participación mayoritaria en los proyectos de derivados petroquímicos de segunda generación. El decreto reglamentario preveía la instalación de una planta de etileno, una de fertilizantes y otra de proteínas sintéticas.

---

<sup>349</sup> *Plan Trienal para el Sector Industria 1974-1977*, Tomo 1. Versión preliminar.

<sup>350</sup> Banco Nacional de Desarrollo, *Plan Trienal 1973-1977 se propone romper la dependencia política, económica y cultural*, Buenos Aires, 1974.

<sup>351</sup> *Plan Trienal para la reconstrucción y liberación nacional*, Buenos Aires, pág. 13.

El decreto de 1974 referido a la industria siderúrgica proponía alcanzar el autoabastecimiento de productos semielaborados y elaborados, crear una capacidad de producción superior a la demanda interna y conservar el poder de decisión nacional sobre el sector. Las actividades promocionadas eran las unidades siderúrgicas integradas, las semi-integradas y las unidades de laminación. El Plan impulsaba especialmente la construcción de plantas de reducción directa de mineral, con el fin de eliminar la dependencia exterior en la provisión de chatarra. Finalmente, el decreto referido a las actividades forestales promovía un aprovechamiento racional de los recursos, la profundización de la sustitución de las importaciones de papeles y cartones, y en particular la instalación de plantas integradas de papel para diario. Entre los beneficios que se otorgarían a las empresas de capital nacional figuraban la participación del Estado hasta el 25%, créditos y avales con tasas y condiciones preferenciales, y reducciones impositivas.

En julio de 1973 se había establecido un régimen de promoción específico para la industria textil algodónera, y el Plan Trienal dispuso también un programa de construcción naval y otro de desarrollo pesquero al sur de Bahía Blanca.

Desde el punto de vista regional, la ley de promoción industrial tenía como meta lograr la descentralización geográfica de las actividades industriales a través de la promoción y establecimiento de empresas de capital nacional en áreas de desarrollo y zonas de frontera. Todo el país era considerado “zona de promoción”, excepto la Capital Federal (donde las nuevas radicaciones estaban prohibidas) y el conurbano bonaerense (desalentado a través de mecanismos impositivos). La reglamentación de la ley a través de una serie de decretos específicos distinguió seis zonas y un “área de frontera” donde orientar la promoción. Por otro lado, en 1974 se firmó un Acta de Reparación Histórica que disponía mayores mecanismos de fomento para las provincias de San Luis, Catamarca y La Rioja.

Los instrumentos de promoción previstos incluían mecanismos fiscales y financieros, asistencia tecnológica, aportes directos del Estado y su participación accionaria en las empresas promocionadas; también se contemplaba la posibilidad de que el Estado se hiciese cargo de la totalidad de las inversiones en activo fijo requeridas para la instalación de una empresa privada proyectada.

El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas sería promovido por la Corporación para la Pequeña y Mediana Empresa (COPYME) por medio de créditos ventajosos, servicios y estímulos

para la incorporación de tecnología, con el objetivo de superar el “dualismo funcional de la economía argentina”.<sup>352</sup>

La nueva legislación sobre al capital extranjero aprobada en noviembre de 1973 acentuaba los rasgos nacionalistas desplegados durante la gestión de Aldo Ferrer en 1970. El recelo hacia las inversiones extranjeras tenía ahora un impulso orgánico gracias a los sectores empresarios que participaban en la base de sustentación del proyecto peronista, que reclamaban restricciones al capital extranjero para potenciar la expansión del capital nacional, como ilustran estas declaraciones de Julio Broner:

“el Estado debe aumentar sus controles y las presión de sus políticas orientadoras. En tal orientación debe incluirse la reserva para el capital nacional no sólo de las áreas estratégicas o fundamentales de la economía, sino también de aquellas en las que las utilidades son más altas, si se quiere que ese capital nacional se consolide y aumente; los capitales extranjeros deben encuadrarse estrictamente en las normas escritas y en las normas tácitas de las políticas nacionales de desarrollo en cuanto a la preservación de la independencia del país huésped. En relación con lo anterior, los capitales extranjeros deben estar dispuestos a participar de más en más en empresas privadas o mixtas en que su presencia sea sólo minoritaria”.<sup>353</sup>

La filosofía que guiaba esas prescripciones tenía alguna tradición histórica; años antes Gelbard señalaba que los problemas económicos podían superarse con la

“colaboración externa si es oportuna, siempre que la misma no pretenda reservarse la facultad de decidir en los problemas nacionales. Si las únicas alternativas fuesen la pobreza o el sometimiento a la decisión extranacional para alcanzar la riqueza, no titubeamos en elegir: antes paupérrimos que dependientes. La etapa de la desnacionalización de lo argentino ha terminado, tiene que haber terminado en el país”.<sup>354</sup>

La ley 20.557 dispuso que las nuevas inversiones extranjeras se instrumentarían a través de un contrato de radicación que debía ser aprobado por el PEN o el Congreso. Las inversiones deberían radicarse en actividades y zonas geográficas determinadas por el Ejecutivo y no debían generar el desplazamiento del mercado de empresas de capital nacional, entre otros requisitos. Quedaron prohibidas a los extranjeros la adquisición de más del 50% de una empresa que operara en la Argentina y toda inversión en las áreas consideradas vitales para la seguridad nacional –que incluían siderurgia, química, petróleo, servicios públicos, bancos y seguros, agricultura y pesca, medios de comunicación social, publicidad y comercialización. La ley restringía a 12,5% las remesas de utilidades al exterior -que sólo podrían efectivizarse a partir del quinto año de la radicación-, y penalizaba la remisión de ese porcentaje máximo con impuestos extraordinarios. Las firmas

---

<sup>352</sup> Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973), *Intervención a la CAP. Pequeña y Mediana Empresa - Defensa del Trabajo y la Producción Nacional*, pág. 11.

<sup>353</sup> Julio Broner, *Experiencias argentinas para una política de inversiones extranjeras*, folleto s/f; citado por Pablo Kandel, *Claves de la economía argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1983, pág. 197.

<sup>354</sup> “Hacia el país que queremos”, José Gelbard, discurso del 24 de octubre de 1970.

extranjeras tendrían que pagar el impuesto a las sociedades anónimas y un gravamen adicional igual al pagado por el accionista argentino perteneciente a las categorías de más altos ingresos. Los pagos efectuados a las casas centrales por conocimientos especializados y tecnología no serían aceptados como gastos, sino tratados como ganancias ocultas y gravadas de esa manera.<sup>355</sup>

### *El desempeño del sector*

A pesar de la significativa apreciación de los precios relativos de los productos nacionales no agropecuarios, y a contrapelo de las proyecciones oficiales, la participación de la industria manufacturera en el producto nacional no creció en el período considerado: pasó del 37,9% en 1973, al 38,3% en 1974, y al 37,5% en 1975.

La evolución de la producción industrial fue extremadamente fluctuante. En 1973 se incrementó casi un 7%, liderada por el desempeño de la industria automotriz y de tractores -cuya capacidad exportadora creció con el impulso de la promoción. En 1974 la actividad se registró nuevamente una expansión significativa (6,5%), pero -por primera vez desde 1970- el crecimiento industrial fue inferior al del PBI. En 1975 la actividad se contrajo un 3,2%, acusando la caída en la producción de bienes durables (7%), que fue particularmente fuerte en la industria de la madera -afectada por la retracción en la construcción- y en la producción de maquinarias -por la pérdida de dinamismo en la producción de automóviles y tractores-; el rubro metales, maquinarias y equipos cayó 8%.

De esa forma, el período 1970-1975 se cerraba sin registrar crecimiento en la producción manufacturera. El porcentaje de la población económicamente activa empleada en el sector industrial había crecido en esos años de 25,4% a 25,9%, lo cual indicaba una magra dinámica de la productividad global.

La dinámica de la producción de bienes de consumo masivo fue mucho más vigorosa que la de las ramas consideradas "básicas" y "estratégicas" en el programa del gobierno, cuya participación en el producto industrial se mantuvo estancada entre 1972 y 1975. La expansión de la demanda en 1973 y 1974 estuvo liderada por el crecimiento del consumo, y la redistribución modificó el "perfil de la demanda": las industrias "vegetativas" aumentaron su tasa de crecimiento y las industrias "dinámicas" crecieron a menor ritmo que en años anteriores. Considerando que la evolución de las participaciones de cada rama en el producto industrial, la que más creció fue la de textiles, mientras

---

<sup>355</sup> Bolsa de Comercio de Buenos Aires, *Memoria 1973*, Comentarios Económicos, Buenos Aires, pág. 103.

que la fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos registró la mayor caída. En suma, la recomposición de la demanda de consumo resultante de la redistribución de ingresos tuvo un impacto más perceptible que las políticas de promoción.

Los resultados perceptibles de la política de promoción, de hecho, no fueron muy positivos. Las propuestas provenientes de pequeñas y medianas empresas concentraron gran parte de la atención y tuvieron, en general, gran dificultad para concretarse; una gran porción de los montos totales de inversión aprobados fue absorbida por unas pocas empresas grandes especializadas en la producción de bienes intermedios, que sirvieron para profundizar el proceso sustitutivo y se consolidaron en ramas de dinamismo intermedio.<sup>356</sup> La incorporación de las empresas al régimen establecido por la ley 20.560, dictada en diciembre de 1973, fue decididamente lenta y farragosa; los pedidos de los empresarios comenzaron a concretarse recién en octubre del año siguiente y tuvieron que lidiar con notable maraña burocrática. El BND, organismo encargado de recibir y dar cauce a las propuestas de inversión, recibió alrededor de ochocientas solicitudes que se fueron resolviendo en forma muy parcial y con grandes retrasos; a mediados de 1975 sólo ochenta y cinco proyectos de inversión habían sido aprobados, y los desembolsos financieros sólo llegarían algún tiempo después. La actuación de la COPyME también se vio trabada por la ineficiencia burocrática y tuvo escaso impacto en las perspectivas de las pequeñas y medianas empresas.

La política de descentralización regional no tuvo más sustento que una prédica difusa y un conjunto de medidas escasamente orgánico. El Acta de Concertación del Plan Trienal con Tierra del Fuego establecía la instalación de varias plantas piloto y lavaderos de lanas, pero a fines de 1975 ninguno de esos proyectos había sido elevado.<sup>357</sup> El Acta de Reparación Histórica con Catamarca, La Rioja y San Luis fue seguida prontamente por propuestas para incluir otras, que también habían sufrido un “abandono histórico”; la CGE de Salta logró para las empresas radicadas en esa provincia el mismo tratamiento crediticio que el de las beneficiadas por el Acta de Reparación. Las presiones sectoriales y regionales desbordaron los criterios de selectividad en el régimen de promoción y afectaron su impacto efectivo.

Reparar los avatares de algunas empresas industriales permite caracterizar los efectos que tuvieron las medidas de política económica durante la experiencia peronista. Explorar algunos casos - principalmente aquellos donde la intervención del Estado fue determinante de alguna forma-

---

<sup>356</sup> Jorge Schvarzer, *Promoción industrial en Argentina*, Buenos Aires, CISEA, 1987, pág. 50.

<sup>357</sup> Banco Nacional de Desarrollo, *Libro copiator de correspondencia*, nro. 36, 1975, folio 337 y ss.

resulta conveniente para precisar la evaluación del desempeño manufacturero, que intentaremos completar analizando la dinámica de la participación del sector industrial en el comercio exterior, y reparando en la reacción de los empresarios industriales.

El Estado tuvo una participación destacada en la promoción de grandes emprendimientos en el área de Celulosa y Papel (Papel Misionero SA, Papel Prensa SA, Celulosa Argentina SA), en la industria del hierro y acero (Dálmine Siderca SA, Acindar SA, Propulsora Siderúrgica SA, Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), Hierro Patagónico (IPASAM) y en el proyecto de Siderúrgica Integrada (SIDINSA), y en la industria química y petroquímica (Petroquímica Bahía Blanca SA, Petroquímica General Mosconi SA, Petroquímica Río Tercero SA y Álcalis de la Patagonia SA). Esos proyectos ya estaban en marcha cuando el peronismo llegó al gobierno y fueron incorporados a la ley de promoción industrial. Aunque el gobierno estaba fuertemente comprometido con su continuidad, las dificultades propias de la coyuntura, los problemas financieros del sector público, la ineficiente trama burocrática y las pujas en torno a los grupos beneficiados por su instalación generaron importantes demoras e inconvenientes. Con todo, algunas plantas comenzaron a producir en esa etapa y algunos proyectos de inversión avanzaron considerablemente, entre ellos Acindar, Siderca, Papel de Tucumán, Papel Prensa, Alto Paraná, Celulosa Puerto Piray, Alpat y Aluar.<sup>358</sup>

En el área siderúrgica, pese a los retrasos y alteraciones generales, algunos proyectos estatales lograron salir a la luz. SOMISA avanzó en su proceso de integración e inauguró su segundo alto horno en 1974 –que fue una contribución sustancial al incremento de la producción de arrabio-, pero el proyecto de expansión más ambicioso continuó frenado, y ese año el balance arrojó pérdidas por primera vez en su historia. En 1975 la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (DGFM) proyectó la creación de SIDINSA, una nueva empresa estatal siderúrgica integrada con una capacidad productiva estimada de cuatro millones de toneladas de productos planos de acero, que sería la planta más grande de América Latina. Se iniciaron los estudios previos a la instalación con aportes del sector público, pero la fuerte oposición de sectores privados y la discusión al interior de los organismos burocráticos del Estado terminaron por relegarla indefinidamente.

Los mayores logros en el área siderúrgica fueron conseguidos por algunos proyectos privados que buscaban avanzar en la integración vertical hacia atrás. El proyecto de Acindar, demorado

---

<sup>358</sup> Una síntesis de la evolución de los diferentes proyectos promocionados se encuentra en Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996, págs. 270-280.

durante lustros por la DGFM, fue presentado a mediados de 1974 y finalmente aprobado a fines de 1975. Se trataba de la instalación de una planta siderúrgica compuesta por una unidad de reducción directa de mineral de hierro y una acería eléctrica con colada continua. La enorme inversión programada (más de 180 millones de dólares) debía financiarse con créditos externos y préstamos del BND, que comenzaron a otorgarse muy lentamente. El presidente de la firma, Alfredo Martínez de Hoz, consiguió un préstamo internacional en noviembre de ese año, cuando las restricciones económicas y la inestabilidad institucional eran enormes en la Argentina. En enero de 1976 la firma quedó formalmente comprendida dentro del régimen de promoción industrial, pero el inicio de la instalación se concretaría luego de la caída del gobierno peronista. También Dálmine, perteneciente al Grupo Techint, desarrolló a partir de 1974 un plan de expansión e integración vertical mediante el proceso de reducción directa con el propósito de autoabastecerse de los insumos necesarios para la producción de tubos sin costura, lo cual le permitiría independizarse de la provisión de SOMISA. La inversión superaría 110 millones de dólares y la puesta en marcha tardaría treinta meses. El gobierno concedió avales para los créditos que financiaron el lanzamiento del proyecto -el prestamista principal fue el Eximbank de Estados Unidos-, y la planta fue completada en 1976.

En el área petroquímica, la instalación de Petroquímica General Mosconi en Ensenada estaba en marcha antes de 1973. Ante los cambios en el contexto internacional, se decidió ampliar las capacidades de producción de hidrocarburos aromáticos inicialmente planeadas. La planta madre, de propiedad estatal -controlada por Fabricaciones Militares e YPF-, se inauguró en junio de 1974 en plena crisis petrolera. La inauguración de la empresa coadyuvó a cumplir los objetivos sectoriales del programa del gobierno: un incremento en la producción petroquímica -cuyos precios estaban en alza-, una disminución de las importaciones y un aumento en las exportaciones de productos básicos.

El proyecto más ambicioso en la rama fue la instalación de un complejo petroquímico en Bahía Blanca, que contenía una serie de plantas de procesos ligadas entre sí pero de propiedad diferenciada. Creado en 1970, luego de innumerables discusiones la DGFM armó la estructura empresaria y productiva definitiva del Polo Petroquímico en la segunda mitad de 1975, llegando a un acuerdo sobre la composición accionaria que tendrían la empresa y las plantas satélites (Indupa, Ipako, Electrocolor, etc.), así como los procedimientos para asegurar la provisión de etileno y de otros insumos; la provisión de la materia prima principal, gas natural, estaba a cargo de Gas del Estado. En el transcurso de 1973 y 1974 el BND otorgó a Petroquímica Bahía Blanca (PBB), la empresa madre del polo -controlada mayoritariamente por el Estado-, numerosos avales por créditos

tomados en el exterior y préstamos con el fin de financiar las inversiones de instalación; PBB estaría lista para producir recién en 1977.

Otro proyecto sustitutivo importante en el área fue el de Petroquímica Río Tercero, considerado ya en el Plan Petroquímico Nacional de 1972 e incorporado al régimen de promoción industrial en 1975. Se trataba de un emprendimiento mixto, con la participación de Atanor, Fabricaciones Militares e YPF, cuyas obras no se iniciaron hasta fines de 1976 por problemas presupuestarios.

La producción de carbonato de sodio por el método Solvay, un insumo crítico para varias actividades industriales, se constituyó en uno de los más controvertidos en la historia industrial del país. Proyectado a fines de los años sesenta, recién a comienzos de 1973 se adjudicó la instalación de la planta en San Antonio Oeste (provincia de Río Negro) a un grupo empresario alemán que había participado de la licitación internacional realizada cuatro años antes que operaba bajo la firma Alcalis de la Patagonia (Alpat). A partir de entonces, el Estado otorgó numerosos créditos y avales por más de 20 millones de dólares (el monto de inversión previsto era de 37 millones de dólares); pero el proyecto se detuvo inmediatamente después de la asunción del gobierno peronista, que cuestionó la adjudicación y el contrato originario, pues pretendía una mayor participación estatal en la empresa.

Luego de diversas renegociaciones se arribó a un proyecto definitivo a través del cual Alpat quedaba integrada por el gobierno nacional y el de Río Negro (47% de las acciones), CIADASA (33%), Ferrostal y otros particulares (20%). Luego del golpe militar saldrían a la luz prácticas corruptas vinculadas al otorgamiento de fondos a Alpat mientras se redefinía una vez más el contrato inicial y se demoraba indefinidamente el proyecto de instalación. Otro caso paradigmático fue el de la planta para producir aluminio primario instalada en Puerto Madryn a comienzos de los años setenta. Tres grupos se presentaron a la licitación abierta en agosto de 1970: la norteamericana Kaiser Aluminio, Pralsa -un consorcio de importadores argentinos asociados tecnológicamente con Aluisse-, y Aluminio Argentino SA (Aluar), con la asistencia técnica de la italiana Montedison. Aluar se había constituido en abril de 1969, con la participación mayoritaria de Fate -empresa en la que Gelbard estaba asociado a Manuel Madanes- con ese objetivo.<sup>359</sup>

La licitación se resolvió a favor de Aluar en abril de 1971, días después de la asunción de Lanusse, con quien Gelbard había pactado cuestiones de política y negocios. El negocio de la planta de aluminio generaba fuertes pujas al interior de las fuerzas armadas; Levingston había hecho lobby

---

<sup>359</sup> Véase María Seoane, *op.cit.*, p.152.

a favor de Kaiser, y Aluar sólo tenía apoyo entre los brigadieres, mientras que las otras armas despreciaban a Gelbard. De la “bonificación” de 4 millones de dólares que Gelbard había recibido de la italiana Italmimpianti, había distribuido una comisión de 2 millones entre los brigadieres y funcionarios de Defensa.<sup>360</sup>

El Estado tuvo a su cargo las inversiones de infraestructura: la construcción de la central Futaleufú, la línea de alta tensión hasta Puerto Madryn, la ampliación del puerto local y la construcción de la carretera hacia el norte. El contrato con el Estado garantizaba a Aluar una tasa de beneficio del 66,87% de su capital invertido, y lo eximía de la ley de “compre nacional” para permitir la contratación de Montedison para la instalación de la planta llave en mano y para importar alúmina. Aunque el Estado tenía sólo una participación simbólica en el capital y directorio, se calculaba que agregando la exención impositiva a las inversiones el gasto público superaría los 400 millones de dólares, mientras que Fate aportaba sólo 10 millones. El BND adquirió acciones y otorgó numerosos préstamos y avales (más de 170 millones de dólares) por importación de maquinarias y materiales destinados a la instalación y puesta en marcha de la planta de aluminio. Los vencimientos comenzaron a operar a partir de diciembre de 1975, pero la firma debió refinanciar los préstamos y el BND cubrir los compromisos avalados porque la planta aún no estaba produciendo a plena escala.<sup>361</sup>

En 1974 estalló un escándalo público en torno al contrato del Estado con Aluar, que enmarcó la investigación parlamentaria sobre Aluar impulsada por López Rega como parte de su campaña contra Gelbard luego de la muerte de Perón.<sup>362</sup> Las acusaciones motivaron un pedido de investigación sobre el contrato entre el Estado y Aluar y con la conformación de una comisión bicameral. El dictamen se conoció en mayo de 1975, y si bien no se pudo demostrar la participación del por entonces ex-ministro en las negociaciones que determinaron el contrato sí se comprobaron una serie de irregularidades que a través de un desmedido apoyo del Estado permitían la concesión de privilegios que eliminaban el riesgo empresario.<sup>363</sup> Meses más tarde a instancias del fiscal

---

<sup>360</sup> Véase María Seoane, *op.cit.*, p.197.

<sup>361</sup> Entre otros problemas por la demora en el aprovisionamiento de energía eléctrica por parte de la central Futaleufú que debía haber estado concluida a fines de 1974; el contrato preveía una penalidad al Estado a favor de Aluar de 60.000 dólares por cada día de demora en la provisión de energía.

<sup>362</sup> En 1976 Gelbard declaró que poseía el 1,5% de las acciones de la empresa y sus familiares el 4,5 %; *Cuestionario*, Marzo de 1976. De acuerdo a otros testimonios, Gelbard se había hecho acreedor a un 8% de las utilidades futuras de Aluar; véase María Seoane, *op.cit.*, p.197.

<sup>363</sup> Congreso de la Nación, Comisión Bicameral Investigadora Especial de Estudio Contrato Aluar-Estado Nacional, *Informe, debates y antecedentes*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1975. Según Seoane fue el senador lopezreguista por Salta, Juan Carlos Cornejo Linares, impulsó la investigación parlamentaria sobre las condiciones en

nacional de Investigaciones Administrativas, el Senado aprobaría la expropiación de las acciones tipo D que daban el control de Aluar a Gelbard y Madanes; el contrato sería declarado nulo y los implicados podrían ser procesados.<sup>364</sup>

Finalmente, el decreto referido a la industria forestal promovía un aprovechamiento racional de los recursos, la profundización de la sustitución de las importaciones y en particular la instalación de plantas integradas de papel. Un Plan Nacional de Forestación había previsto la implantación de 200.000 nuevas hectáreas de plantaciones para paliar la escasez de recursos forestales. De acuerdo con las solicitudes de crédito forestal detectadas en 1974 las metas originales se habían cumplido satisfactoriamente, pero en 1975, el avance del proceso inflacionario, la crítica situación de las empresas del rubro y las restricciones a la importación de semillas provocaron una apreciable disminución en la superficie forestada.

La instalación de la planta de Papel Prensa también estuvo rodeada de escándalo y disputas. A fines de los años sesenta se había programado la creación de una empresa destinada a sustituir la importación de papel para diario. El proyecto fue preparado por el sector público; se licitó en 1972 y fue adjudicado a la Editorial Abril. La planta se construiría en San Pedro -provincia de Buenos Aires- y produciría cien mil toneladas de papel con madera proveniente de la zona del Delta. De acuerdo al contrato inicial, las obras costarían 70 millones de dólares, se iniciarían en 1973 y la empresa comenzaría a producir a fines de 1975. El capital debía ser aportado por Editorial Abril, por el Estado y el resto por los principales diarios de Buenos Aires y proveedores y contratistas. Pero la puesta en marcha de la empresa se demoró por varias razones. El Estado no otorgó los créditos y avales comprometidos en el tiempo previsto; a comienzos de 1975 se presentaron dificultades para el aprovisionamiento de insumos, en especial de hierro -por los conflictos en Villa Constitución-; finalmente, el proceso inflacionario distorsionó los costos y la proyección de la inversión. En el ínterin, la empresa cambió varias veces de manos. Cuando César Civita, dueño de Editorial Abril, se retiró al exilio acosado por campañas de difamación y amenazas, el paquete mayoritario pasó a Ingeniería Tauro;<sup>365</sup> a comienzos de 1975 Galerías Da Vinci, propiedad del grupo familiar Graiver, vinculado a José Gelbard, tomó el control de la empresa a través de una operación en la que se

---

que se realizó el contrato entre el Estado y Aluar, con el aval de Lastiri, el apoyo del senador tucumano de Vanguardia Federal, José Samoiraghi, y del senador radical Antonio Nápoli, entre otros. Cornejo Linares (...) solicitó la intervención de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, a cargo de Conrado Sadi Masüe e impulsó la constitución de una comisión bicameral para investigar el caso. El objetivo final del lopezreguismo era que se expropiaran las acciones tipo D de Aluar, que aseguraban el control de la compañía a Gelbard y Madanes”; María Seoane, *op.cit.*, p.372-373.

<sup>364</sup> Véase María Seoane, *op.cit.*, p.397.

<sup>365</sup> Daniel Muchnik, *Argentina modelo, op. cit.*, pág. 60.

utilizaron diez millones de dólares producto del rescate cobrado por Montoneros por el secuestro de los empresarios Juan y Jorge Born.<sup>366</sup> Papel Prensa pasaría finalmente a manos de La Nación, Clarín y La Razón, principales diarios de Buenos Aires en 1977 y comenzaría a producir a escala industrial dos años después.

Muchas otras firmas importantes fueron beneficiadas por la ley de promoción, entre ellas Tamet, Industrias Algodoneras Unidas, Cía. Regional de Aceros Forjados, Colombo Hnos., Cerámicas Zanon, Tejidos Argentinos, Lanas de Chubut, Uzal, Cominco y Algodonera San Nicolás.

Además de estos casos, para caracterizar la evolución del sector manufacturero resultan muy significativos los de las empresas industriales que se encontraban en manos del Estado o que quedaron bajo su control durante estos vertiginosos años.

Aunque la industria frigorífica no estaba comprendida en los planes de promoción, el gobierno le dio especial apoyo. Los frigoríficos tuvieron en esos años fuertes problemas financieros derivados de la reducción de la demanda externa y de la política de precios internos, que agravaron algunos viejos problemas del sector y agudizaron sus dificultades para mantener niveles normales de actividad y ocupación. En el Congreso de Industria Frigorífica privada realizado en 1975 se señalaba que la crisis de la actividad era “aún más grave que la de 1930”.<sup>367</sup> Pese a la significativa ayuda financiera “excepcional” (para pagar salarios, deudas vencidas con proveedores de hacienda, etc.), hubo quiebras importantes y muchas de esas plantas se paralizaron.

Swift era el último gran frigorífico de capital extranjero que permanecía en el país. La falta de inversiones había deteriorado su capacidad productiva y desde los años sesenta había perdido poder de mercado por la competencia de los frigoríficos medianos de capital local. Los empresarios que controlaban la empresa pretendían negociar su retiro a través de la “nacionalización” y presionaban al Estado con la amenaza de despedir miles de trabajadores. Declarada la quiebra a fines de 1971, el Estado pasó a gestionar la empresa y gracias a la evolución del mercado externo obtuvo resultados favorables hasta 1973. No obstante, a partir de 1974 el magro desempeño de la planta obligó al Estado a cargar con los costos operativos a través de numerosos créditos oficiales, buscando evitar el conflicto social. Durante la dictadura militar la empresa sería reprivatizada y adquirida por firmas locales.

---

<sup>366</sup> Héctor Nuñez, “El negocio millonario de Papel Prensa”, *Humor*, nro. 220, mayo de 1988.

<sup>367</sup> “Frigoríficos, la industria en crisis”, *Mercado*, nro. 282, 9 de enero de 1975.

Frigoríficos Argentinos SA es otro ejemplo de “nacionalización”. FASA era una empresa de capitales nacionales que había absorbido al frigorífico extranjero Wilson a mediados de los sesenta, en el marco de un proceso de reestructuración del sector que reposicionó a los frigoríficos locales. A partir de entonces la firma encaró - con apoyo del BID- un proyecto de ampliación sustancial de su planta de Valentín Alsina para adecuar su oferta de cortes especiales a la demanda internacional. A comienzos de 1970 las perspectivas del mercado mundial eran muy alentadoras. Pero los resultados de explotación de FASA, como la del conjunto de los frigoríficos, tuvieron fuertes altibajos entre fines de 1970 y principios de 1971, que hicieron necesarias una serie de medidas de apoyo de la banca oficial. FASA no pudo superar la coyuntura crítica y las cargas financieras del proceso de inversión previo; como resultado del voluminoso apoyo crediticio de la banca oficial para evitar la quiebra de la empresa, el Estado terminó por designar cuatro de los ocho representantes en su directorio, aunque ello no fue suficiente para evitar la paralización de la planta en marzo de 1972. Con el peronismo en el poder, FASA reinició sus actividades bajo control absoluto del Estado pero en condiciones antieconómicas que le impidieron pagar las cuotas del concordato homologado en su concurso preventivo. La situación empeoró en 1974 en paralelo con la crisis del sector; el gobierno otorgó a través del BND varios créditos con el fin de cubrir el déficit financiero y evitar la interrupción de su actividad fabril. En 1977 FASA fue excluida de la ley de quiebras y privatizada; su propiedad pasó al mismo grupo empresario que la había manejado antes, y pocos meses después volvió a caer en cesación de pagos y pasó a operar bajo administración judicial.

El proceso que condujo al control estatal de SIAM, también iniciado tiempo antes de la asunción del gobierno peronista, tuvo gran impacto público. A comienzos de los años sesenta SIAM Di Tella Ltda. era la mayor empresa industrial de América Latina. En los años cincuenta la firma había apostado a un fuerte proceso de expansión con el objetivo de integrarse verticalmente y conformar un complejo productivo. La idea era abastecer a ferrocarriles, a la actividad petrolera y a la industria de energía eléctrica, y fabricar automotores -actividades muy vinculadas a los programas de desarrollo y a las compras del Estado, que permitían muchas veces la obtención de rentas oligopólicas. La concreción incompleta de esos programas, las modificaciones de la política económica y del contexto macro se agregaron a la competencia en los viejos rubros (heladeras) y en algunos nuevos (principalmente automotores) para llevar a la firma a un proceso de rápido deterioro financiero. A comienzos de los años setenta SIAM fue incluida dentro del “régimen de rehabilitación de empresas” sancionado durante el gobierno de Onganía, y poco después, dado la magnitud del

apoyo crediticio brindado y las deudas fiscales acumuladas, el grupo privado de control (básicamente la familia Di Tella) cedió al Estado los derechos de la mayoría accionaria. Los accionistas cuestionaron el contrato e iniciaron una serie de reclamos que hicieron necesarios nuevos convenios, firmados a comienzos de 1974. Los contratos le permitieron al Estado “obtener el pacífico e indiscutido control de la empresa” y a la familia Di Tella recuperar las empresas más rentables del grupo, aquellas ubicadas en el exterior. En abril de 1974 un decreto firmado por el presidente Perón declaró a la empresa de “interés social” señalando que la

“recuperación de esta empresa que por sus actividades significa un aporte importante a la economía nacional, manteniendo al mismo tiempo, un complejo industrial que es fuente de trabajo para miles de familias argentinas que verían peligrar su estabilidad social de no encarar el Estado su conducción, al menos hasta que aquella adquiriera su plena rehabilitación financiera y económica”.<sup>368</sup>

Según una publicación conmemorativa de la firma, se trataba de una “deuda de gratitud” del Estado hacia SIAM por los “servicios eminentes” que ésta había prestado a la Nación.<sup>369</sup> El pasaje de la dirección de SIAM al Estado parecía ser la única opción posible para que la empresa continuara sus actividades y para evitar los problemas sociales que ocasionaría su quiebra. Salvo cuando fue evidente que el grupo privado quería negociar el traspaso, no pareció existir por parte del gobierno militar o aún del peronismo una voluntad de “estatizar”. Una vez bajo control estatal la firma fue sostenida financieramente mes a mes hasta que en 1977 se decidió su privatización y posteriormente su venta en unidades separadas.

Otra empresa de larga tradición en el sector metalúrgico que pasó a estar controlada por el Estado fue La Cantábrica, dedicada a la producción de laminados y maquinaria agrícola. El caso merece algún detalle porque el desempeño de la firma constituye una excelente atalaya para dar cuenta de las alternativas que guiaron la gestión estatal y de los efectos de la política económica y la evolución macro sobre el tejido industrial.

En la segunda mitad de los años sesenta, en parte por la caída del proceso de mecanización del agro argentino, la empresa comenzó a acumular dificultades financieras. La estrategia empresaria se orientó a la modernización de su producción siderúrgica recurriendo a créditos del Eximbank y préstamos de la banca oficial local. A partir de 1973 los problemas financieros se agravarían progresivamente.

El período en que La Cantábrica estuvo bajo control estatal prácticamente coincide con el tercer

---

<sup>368</sup> Presidencia de la Nación, *Decreto nro. 1.270* del 25 de abril de 1974.

<sup>369</sup> Marcelo Rougier, “Tribulaciones de una gran empresa privada. El (o)caso de SIAM (1965-1975)”, en *Realidad Económica*, nro. 201, 2004, pág. 98.

gobierno peronista; pero el proceso de "estatización" se había iniciado algunos años antes y a esa altura era difícil de revertir. A pesar de ser apoyada con numerosos créditos por parte del Estado, la situación financiera había llegado a "extremos insostenibles"; las alternativas eran otorgar nuevos préstamos oficiales por una suma desproporcionadamente grande respecto al capital de la empresa o concurrir en apoyo de sus planes mediante el aumento de su capital accionario, alternativa que se concretó junto con la concesión de numerosos préstamos "excepcionales". Hacia mediados de 1973 el Estado tomó el control de la empresa y renovó el directorio, con el siempre mentado objetivo de retirarse apenas la situación mejorase.

El desempeño posterior de La Cantábrica fue negativamente afectado por la coyuntura macroeconómica y las medidas de política económica. Mientras crecían los precios de los combustibles y de la fuerza motriz, los precios de los bienes finales que producía estuvieron congelados hasta el segundo trimestre de 1974. La autorización de aumentos en los productos laminados no llegó a compensar en incremento de los costos de la mano de obra y los precios de los insumos -en particular el de la palanquilla y el de la chatarra-. En esa complicada situación en la evolución de los costos e ingresos de la firma se agregó la necesidad de importar arrabio; SOMISA había impuesto la cuotificación del insumo, y su distribución pasó a ser definida por la DGFM en función de las necesidades y presiones de las empresas del sector. En 1974, las insuficientes entregas de palanquilla producida por SOMISA y la restricción de los Estados Unidos en sus exportaciones de chatarra, La Cantábrica tuvo que reducir su producción siderúrgica de acuerdo a la disponibilidad de insumos. Entonces se inició un relanzamiento de la producción de maquinaria agrícola; la sección se encontraba prácticamente paralizada, mientras que el mercado había adquirido otra vez fuerte dinamismo.

El desenvolvimiento financiero en el período fue crítico, pero la empresa logró la liquidez necesaria para solventar las compras de insumos y el pago de salarios gracias al apoyo crediticio de los bancos oficiales; sin el concurso del Banco Nacional de Desarrollo, que respondía a una decisión política, no hubiese sido posible mantener la empresa en marcha. El directorio estatal reconoció que "en cumplimiento de directivas recibidas" había procurado lograr una "meta social", intentando "por todos los medios" conservar los empleos con cuyo salario se sustentaban cerca de 10.000 personas.<sup>370</sup> Pese a la reducida actividad de la empresa, la dotación de personal fue aumentada, decisión oficial a la que contribuyeron las presiones sindicales.

---

<sup>370</sup> La Cantábrica, *Memoria y Balance*, 1974.

Los resultados del ejercicio cerrado en junio de 1975 fueron positivos por primera vez en varios años; las ganancias se debían en buena parte a las cuantiosas ventas de laminados al sector industrial durante el segundo semestre de 1974 y a la flexibilización de los precios. En su proyección internacional, la evolución no era positiva: la empresa había sido perjudicada primero por la caída de los precios internacionales de laminados terminados y el atraso cambiario, y luego por la prohibición de exportar, dispuesta por el gobierno con el fin de sostener el abastecimiento del mercado interno.

Las expectativas alentadas por los resultados positivos se ensombrecieron rápidamente con la crisis económica que descerrajó el “rodrigazo”. La devaluación fue seguida por un aumento descontrolado de los costos salariales y los precios de los insumos que tornaba imposible todo cálculo económico.<sup>371</sup> A ello se agregó una fortísima retracción del mercado, que agravó la situación financiera de la empresa pese a las medidas de apoyo crediticio adicional dispuestas por el BCRA. Los directivos implementaron un programa de acción de emergencia tratando de mantener el nivel de actividad, pero la caída de la demanda efectiva y el incremento de los costos de producción hacían terminantes los problemas financieros. Los pagos de obligaciones por cargas fiscales y sociales se suspendieron, y el proyecto integral de rehabilitación que se había preparado debió desecharse por completo

Con los "sindicatos en el poder", el directorio buscó compatibilizar "las exigencias comerciales provenientes de la necesidad de recuperar a la empresa y, por consiguiente como fuente de trabajo, con la conveniencias de implementar una conducción con efectiva sensibilidad social para con el personal".<sup>372</sup> A fines de 1975 la poderosa Unión Obrera Metalúrgica -comandada por Lorenzo Miguel-, pasaba a tener tres integrantes en el directorio en lugar de dos, y la presidencia de la firma quedaba en manos de Roberto Lavagna. La nueva gestión restó prioridad a la orientación “hacia el campo” proyectada por su antecesora, y pareció empecinada en revitalizar los planes de modernización siderúrgica pese a la desfavorable coyuntura. A partir de entonces, los cambios sustanciales en los lineamientos de la política económica y en las condiciones del sector siderúrgico fueron asfixiando a La Cantábrica, que fue privatizada en 1977 y finalmente liquidada en 1992.

Muchas otras firmas de destacada trayectoria en el escenario industrial argentino terminaron bajo control estatal por diversas razones durante los años del gobierno peronista o los inmediatamente

---

<sup>371</sup> Presentamos una muestra del descalabro que sufrieron los precios de los insumos (al igual que el resto de los precios internos); en enero de 1975 el precio de la palanquilla provista por SOMISA era de \$ 2.433 la tonelada, en junio de 1975 ascendió a \$ 8.216, en marzo de 1976 era de \$ 29.724 y en julio de ese año \$ 64.826 por tonelada. Centro de Industriales Siderúrgicos, *La Siderurgia Argentina*, 1975-1976, pág. 54.

<sup>372</sup> La Cantábrica, *Memoria y Balance*, 1975.

anteriores, entre ellas La Bernalesa, Opalinas Hurlingham, La Emilia, Winco, Editorial Códex, Fábrica Italo Argentina de Lana Peinada e Industrias Llave; todas ellas estuvieron inicialmente bajo el denominado “régimen de rehabilitación” o bajo la ley 18.832, que impedía la declaración de quiebra de las empresas por motivos sociales.

Estos ejemplos no reflejan necesariamente la idea de incrementar la participación del Estado ni constituyen procesos de “nacionalización” derivados de los fundamentos “doctrinarios” del peronismo, aun cuando vastos sectores de la prensa así los presentara o considerara. Muy por el contrario, en la mayoría de los casos se trataba de procesos de larga data que el peronismo sólo recogió a regañadientes y que agudizaba los problemas presupuestarios del Estado.

“Estamos persuadidos que las inversiones, para que respeten las necesidades políticas modernas y el interés general, las tiene que realizar una estructura concreta que tenga funciones bien determinadas. Sabemos en consecuencia y somos conscientes de lo que estamos proponiendo, que en ciertos sectores el Estado tendrá una creciente participación en la economía, pero en otros se desligará de sus responsabilidades”.<sup>373</sup>

Con mayor precisión, el propio Gelbard había sostenido al inicio de su gestión que “las 170 empresas que el Estado actualmente tiene bajo su administración, como consecuencia indirecta de la legislación en materia de quiebras comerciales, serán devueltas a la actividad privada para que ésta reasuma su conducción”.<sup>374</sup>

La propuesta del equipo económico inicial respecto al papel del Estado en el desarrollo industrial tenía coincidencias con la expresada por el propio Perón frente a la CGE en la etapa de “cambio de rumbo” de los años cincuenta. La idea de limitar la participación empresarial del Estado se acentuaría durante la gestión de Gómez Morales y más aún en la de Rodrigo, que para fundamentar su posición no recurría a los argumentos doctrinarios del liberalismo sino que se refería a los problemas fiscales ocasionados:

“Para las empresas privadas deficitarias que han pasado a la órbita del Estado deberá encontrarse una solución que haga desaparecer la carga fiscal que ellas sindicán. Esta solución no deberá afectar el nivel de ingreso de los trabajadores que ellas ocupan y tampoco significa ni pretende la privatización de los servicios fundamentales que han sido nacionalizados o que siempre han estado en manos del Estado. La banca oficial seguirá siendo oficial y las empresas de la CEN seguirán en manos de la órbita oficial, al igual que las del Ministerio de Defensa”.<sup>375</sup>

El gobierno militar iniciado en 1976 no tendría recaudos sobre el nivel de empleo y los problemas sociales que la quiebra de empresas importantes podía ocasionar.

---

<sup>373</sup> Ministerio de Economía, *Boletín Semanal*, nro. 11, 4 de enero de 1974, pág. 7.

<sup>374</sup> “Ratifican la gestión económica”, *La Nación*, 4 de Octubre de 1973.

<sup>375</sup> Celestino Rodrigo, discurso del 28 de junio de 1975.

El “temor” al conflicto social había sido, particularmente en las delicadas circunstancias políticas que atravesó el gobierno peronista, la razón principal del Estado para sostener financieramente a algunas empresas privadas deficitarias. El alto grado de poder que habían adquirido las organizaciones gremiales -y en especial la UOM- contribuyó a definir el sostenimiento de capas altamente ineficientes del sector industrial, que sólo podían apuntar a mantener el nivel de empleo.

Más allá de las empresas en problemas de las que se hizo cargo, el Estado tenía proyectos más ambiciosos para proyectarse hacia el ámbito industrial. La CEN, que era el pilar de su estrategia, fracasó por las disputas y las limitaciones sobre los alcances de su accionar. Un decreto reglamentario había previsto que los organismos y entidades bancarias oficiales transfirieran a la Corporación los derechos de las acciones de sociedades comerciales que tuvieran en su poder. Pero al menos en el caso de las empresas industriales, la CEN nunca logró controlarlas, lo cual redujo su capacidad efectiva de acción muy por debajo de los planes iniciales. En el marco de una crisis institucional desembozada, las distintas agencias se mostraron reacias a entregar las acciones que poseían. La CEN había solicitado al BND las acciones que había acumulado de Acindar, Astarsa, Atanor, La Cantábrica, Dálmine, Papel Prensa, Propulsora Siderúrgica y otras empresas; pero cuando cayó el gobierno peronista, el BND sólo había transferido a la Corporación acciones de SEGBA y SIAM Di Tella.

La evolución global parcialmente negativa del sector industrial en esos años reconoce un matiz diferenciado en su participación en la estructura de las exportaciones. Durante el período se registró un gradual incremento de la participación manufacturera sobre el total de las exportaciones, que continuaba la tendencia de más de una década y reflejaba los maduros niveles de eficiencia alcanzados por algunos sectores manufactureros locales.

La estrategia de impulsar las exportaciones industriales definida a fines de los años sesenta continuó latente durante el gobierno peronista, que buscó alentarlas a través de diversas medidas, entre ellas los incentivos dispuestos por la Ley de Protección al Trabajo y la Producción Nacional.<sup>376</sup> Sin embargo, como ha sido señalado, la exportación de manufacturas fue desalentada por la sobrevaluación del tipo de cambio y las fuertes fluctuaciones en la relación entre los costos internos

---

<sup>376</sup> Algunos autores han afirmado que “el peronismo cambiaba su estrategia de impulso a la demanda agregada: si al principio (1946-51) había promovido el consumo y después (1952-55) la inversión, ahora parecía llegar el turno de fomentar las exportaciones”; Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, pág. 339. Aunque algunos podrán apreciar el estilo de la visión simplista que vincula etapas históricas en la política económica a distintos elementos de la ecuación macroeconómica básica, la afirmación resulta muy exagerada cuando se tiene en cuenta el lugar de la política redistributiva –y el aliento al consumo- en el programa económico de 1973.

y el tipo de cambio; a la falta de estímulos reales a las exportaciones de manufacturas se agregó la inexistencia de saldos exportables significativos para frustrar las perspectivas abiertas por la activa política de apertura de mercados no tradicionales.

El aliento a las exportaciones manufactureras implicaba un gran costo para el Estado -que tenía que compensar la sobrevaluación- y su efecto sobre la balanza comercial en el mediano plazo no estaba claro. Un estudio de la Dirección General Impositiva señalaba que la exportación industrial causaba enormes costos al fisco y que su incremento era acompañado por un crecimiento similar de las importaciones por parte de las mismas empresas promocionadas.<sup>377</sup>

Entre 1970 y 1975 las manufacturas de origen agropecuario -entre las que destacaban la producción frigorífica y la de aceites-, pasaron de casi la mitad al 30% del total de las exportaciones. En ese lapso las exportaciones de origen industrial crecieron del 12% al 21%,<sup>378</sup> entre 1973 y 1975 hubo caídas en las exportaciones de textiles y manufacturas de cueros (de 366 a 245 millones de dólares) y en las de metales y sus manufacturas (de 138 a 61 millones de dólares), mientras que hubo incrementos significativos en las exportaciones de productos químicos (de 105 a 123 millones de dólares) y en las de máquinas y material de transporte (de 253 a 397 millones de dólares); el destino principal de estas últimas eran los países latinoamericanos, y la participación en las exportaciones industriales de maquinarias pasó del 18% en 1970 al 35% en 1975, su máximo histórico.<sup>379</sup> Como muestra puede destacarse que la exportación de tractores pasó de 700 unidades en 1972 a cerca de 4.000 en 1974 y 1975, en conjunto las ventas de maquinaria agrícola en el extranjero pasaron de 5,6 millones de dólares a 15 millones en ese mismo período.<sup>380</sup>

Más allá de la evolución global de las exportaciones industriales, algunos casos permiten caracterizar la madurez que habían adquirido algunas empresas manufactureras locales. Dedicada tradicionalmente a la producción de neumáticos, en 1969 FATE -empresa en la que participaba Gelbard- incursionó en el área de electrónica para fabricar calculadoras de oficina (Cifra); para ello

---

<sup>377</sup> “Incidencia económica y financiera de ciertos incentivos a la exportación”, Boletín de la Dirección General Impositiva, 1974, citado por Víctor Testa, *op. cit.*, pág. p. 42.

<sup>378</sup> En dólares las exportaciones de manufacturas de origen industrial tuvieron la siguiente evolución: 278 millones en 1972, 596 millones en 1973, 836 millones en 1974 y 628 millones de dólares en 1975.

<sup>379</sup> Bernardo Kosacoff y Daniel Aspiazu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, CEAL-CEPAL, 1989.

<sup>380</sup> Otros indicadores de la relativa sofisticación que habían adquirido las exportaciones industriales argentinas son el otorgamiento de licencias, el asesoramiento técnico y la exportación de plantas completas o contratos “llave en mano”. Entre 1973 y 1976 se efectuaron treinta y una operaciones de venta de plantas completas a países latinoamericanos por cerca de 250 millones de dólares. Véase Jorge Katz y Eduardo Ablin, *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: La experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*, Buenos Aires, BID/CEPAL, 1977.

contó con el apoyo financiero estatal y con un régimen promocional que permitía la introducción de partes componentes libres de derechos. Entre 1973 y 1974 la firma duplicó su producción, exportando al área latinoamericana más del 30%. La venta de calculadoras pasó de medio millón de dólares en 1970 a 45 millones en 1975, mientras la participación de los insumos importados cayó del 70 al 40%. Durante el gobierno peronista, la sobrevaluación del tipo de cambio y las dificultades para abastecerse de piezas importadas perjudicaron las finanzas y rentabilidad de la empresa, que perdió finalmente su esplendor con la apertura económica dispuesta por el gobierno militar después de abril de 1976.

El caso de la industria automotriz resulta interesante para analizar cómo se combinó la política industrial con la posición frente al capital extranjero. El Acta Compromiso del Nuevo Ordenamiento Automotriz firmada en diciembre de 1973 estableció compromisos de exportación y cuotas para el mercado interno; para 1978 se preveía un aumento de más de 80.000 unidades en las ventas al mercado interno y de 200.000 unidades en el exterior. Aunque el Plan Trienal no contenía mayores precisiones sobre el sector automotriz, dominado por empresas extranjeras, se proyectaba continuar incrementando las exportaciones y se pretendía que las terminales automotrices se acoplaran a los convenios de comercio firmados con distintos países.

Un convenio resonante fue el que se firmó con Cuba por la provisión de maquinarias, automóviles y otros equipos. Fiat Concord de Argentina suscribió un acuerdo con la estatal Transport del país caribeño para la provisión de camiones, ómnibus, tractores y automóviles por 120 millones de dólares.<sup>381</sup> La presión del gobierno para que todas las terminales extranjeras enviaran unidades generó un conflicto con Ford y General Motors, que no podían exportar a ese país por el embargo que aplicaba el gobierno norteamericano; cuando las filiales argumentaron que su capacidad fabril estaba colmada y no tenían excedentes para colocar en el exterior, las autoridades nacionales amenazaron con expropiar los productos o decretar una venta forzosa. La CGE declaraba que: “Ninguna empresa extranjera radicada en el país puede fijar una política distinta de aquella que marca el Estado argentino. En el caso de Cuba, toda empresa deberá vender si los cubanos quieren comprar”.<sup>382</sup> En noviembre de 1973 Gelbard convocó a la Secretaría de Comercio a los presidentes de Ford, General Motors, Firestone, Goodyear y John Deere para destrabar el conflicto; el entendimiento logrado se confirmó más tarde cuando el Departamento de Estado autorizó las ventas

---

<sup>381</sup> *Boletín Semanal del Ministerio de Economía*, nro. 11, 4 de enero de 1974, pág. 12.

<sup>382</sup> Declaración de la CGE, citada por José Bodes y José López, *Perón-Fidel. Línea Directa. Cuando la Argentina rompió el bloqueo a Cuba*. Buenos Aires, Ediciones del Dragón, 2003, pág. 97.

con carácter de excepción. En febrero de 1974, una numerosa delegación encabezada por Gelbard y Broner arribó al aeropuerto Martí acompañando el primer desembarque de maquinarias argentinas.

En 1973 las exportaciones de automóviles triplicaron las del año anterior, con sus principales destinos en Chile, Perú, Paraguay y Uruguay. En 1974 la creciente demanda local absorbió buena parte del total de la producción; las plantas, afectadas por la carencia de ciertas materias primas y de determinadas piezas, alcanzaron su máxima capacidad. En 1975, cuando la crisis deprimió la demanda interna y los problemas del sector externo amenazaron las perspectivas exportadoras, el gobierno acordó la liberación de precios con las empresas extranjeras del sector a cambio de que realizaran la remisión de utilidades al exterior con bonos externos y obtuvieran créditos de sus casas matrices para financiar sus importaciones. Las empresas terminales solicitaron a las autoridades económicas la implementación de tipos de cambio que alentasen el envío de automotores al exterior con el propósito de acrecentar la participación de la industria local en mercados ya ganados como Chile y Cuba, entre otros.

Muchas de las medidas dispuestas para promocionar al sector industrial fueron postergadas, anuladas o esterilizadas por los problemas que surgieron en la coyuntura, pero también por algunas definiciones del programa del gobierno que chocaban con su estrategia de desarrollo industrial.

Aunque la expansión sustentada en los incrementos salariales promovió algunos procesos de crecimiento -sobre todo en ramas dedicadas a la producción de bienes de consumo-, en 1974 se alcanzó la plena utilización de la capacidad instalada. La inversión se retraía por la reducción de los márgenes de beneficio y las expectativas negativas de los empresarios.<sup>383</sup> Las pequeñas y medianas empresas fueron las más afectadas por el congelamiento de precios, y la política crediticia pergeñada no alcanzó a compensar los incrementos de costos, máxime cuando las empresas públicas acapararon una parte considerable de los préstamos oficiales.

La insuficiencia de estímulos para ampliar la capacidad instalada -que se manifestó en la temprana aparición del mercado negro y el desabastecimiento- acotó el impacto de la reactivación de la demanda sobre la estructura productiva y limitó la duración de la fase expansiva. Además de los límites inherentes que tenía la expansión basada en la redistribución de ingresos, la sobrevaluación del tipo de cambio perjudicaba las perspectivas exportadoras y la gran incertidumbre sobre los precios relativos complicó las declinantes proyecciones de inversión.

---

<sup>383</sup> Aldo Ferrer, *op. cit.*, pág. 50. "Inversiones: diagnóstico de un trienio", *Mercado*, nro. 302, 29 de mayo de 1975, pp. 18-20.

Durante 1974, y especialmente luego de la muerte de Perón, la reducida rentabilidad de las empresas industriales y el régimen de precios se transformaron en temas dominantes de la discusión económica. En septiembre Isabel transmitía la preocupación: “sabemos que no hay empresas poderosas con obreros empobrecidos, ni obreros de alto nivel de vida en empresas sin rentabilidad”.<sup>384</sup>

La caída en los niveles de inversión fue la reacción de los empresarios industriales, que también expresaron su posición frente a estos problemas a través de las principales entidades que los agrupaban. El acuerdo entre la CGE y la UIA a comienzos del nuevo gobierno peronista había dado lugar en agosto de 1974 a la formación de la CINA, que pasó a formar parte de la CGE. La fusión resultó precaria, y sus fisuras hicieron visibles en las diferentes posiciones asumidas frente a la política oficial. Inicialmente los antiguos dirigentes de la UIA adoptaron una posición conciliadora y aceptaron pasivamente los criterios de la CGE, pero cuando la crisis estalló se opusieron frontalmente a su dirección y al propio gobierno.

Los controles oficiales de precios eran particularmente irritativos para el ámbito empresarial. Apenas constituida, la CINA denunciaba los problemas que la política de precios traía aparejados para algunos sectores. En septiembre de 1974 la central emitió una declaración en la que se manifestaba preocupada por la posibilidad de que el estricto control de precios condujese al “cierre” de la industria automotriz.<sup>385</sup> A fines de 1975 la propia CGE, ahora fragmentada y cuestionada, señalaba que el “panorama general es el de un castigo a los esfuerzos de los empresarios y un avance sin precedentes del caos, la improductividad, la indisciplina y la intimidación en los centros manufactureros, hasta un punto tal que supera todo lo imaginable”.<sup>386</sup>

En suma, los objetivos básicos en la estrategia peronista para el desarrollo industrial (el aumento del ahorro público y de la capitalización del Estado y sus empresas, el aumento de la rentabilidad de las empresas medianas y pequeñas de capital nacional, y la movilización de ahorro popular para financiar el desarrollo de puntos estratégicos del sector industrial) se vieron frustrados. Como en otras áreas, en el sector industrial los problemas económicos y políticos que presentó la coyuntura relegaron las propuestas de largo aliento, aplacaron el programa de largo plazo y socavaron raudamente el de corto plazo.

---

<sup>384</sup> Isabel Perón, en “La rentabilidad sobre el tapete”, *Mercado*, nro. 267, 12 de setiembre de 1974, p. 13.

<sup>385</sup> Jorge Schvarzer, *Empresarios del Pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, CISEA-Imago Mundi, pág. 212.

<sup>386</sup> Citado por Paul Lewis, *op. cit.*, pág. 518.

## *A modo de conclusión*

### **La doble frustración del proyecto reformista**

En mayo de 1973 la sociedad argentina se encontraba movilizada en pos de un proyecto social de transformación. Distintos sectores sociales y políticos pugnaban por un cambio en las relaciones de poder y del modelo económico vigente, y para muchos esa esperanza se expresaba políticamente en el peronismo. Por aquel entonces convivían en el peronismo sectores sociales y políticos heterogéneos que compartían un consenso precariamente cimentado en el reconocimiento del liderazgo de Perón, quien presentaba a su vez una definición amplia y general de sus objetivos. Cuando llegó al gobierno, la ambigüedad se vio acotada necesariamente por las definiciones políticas y económicas adoptadas.

Desde la victoria electoral del peronismo y hasta marzo de 1976 se definen tres etapas políticas diferenciadas: la movilización social que acompañó el ascenso de Cámpora; la preocupación de Perón por institucionalizar las demandas sociales y lograr la desmovilización; y luego de la muerte del líder, una tercera etapa caracterizada por los intentos de plasmar un proyecto político de derecha -con vistas al ajuste económico- que fue resistido férreamente por los sectores sindicales, en una especie de veto mutuo que contribuiría a conformar un gran vacío político-institucional. El profundo escepticismo e indiferencia en que cayó el conjunto social frente a la frustración de las ilusiones de 1973 fue el telón de fondo del nuevo golpe militar.

La frustración del proyecto peronista resulta doble: en primer lugar, es el fracaso del proyecto de construir un régimen político capaz encauzar las añosas expectativas y tensiones sociales acumuladas; en segundo lugar, se trata de la frustración del proyecto de transformación económica que apuntaba a aliviar las causas estructurales de esas tensiones. En su retorno al poder, el peronismo alteró la constelación de oposiciones sociales pero no pudo dominarlas, sino que más bien las internalizó y amplificó.

El escenario socio-político estaba condicionado por la evolución estructural de la economía, en tanto sólo con la continuidad del crecimiento podían contenerse las pujas distributivas. Cuando los nubarrones en el frente externo amenazaron a la economía local los conflictos sociales se exacerbaban -y se combinaron con las fracturas internas del gobierno acelerando el deterioro de las instituciones democráticas, jaqueadas por las disputas entre facciones.

En este sentido, al menos en las primeras etapas la lógica económica (los condicionantes que la dinámica estructural de la economía impone a la política económica) marca los tiempos del proceso político. La experiencia peronista reproduce crudamente el desempeño cíclico de crecimiento económico de la Argentina de la posguerra. El paso de una etapa de auge a una de recesión operado a través del estrangulamiento externo se verifica con claridad a partir de fines de 1974.

¿Por qué no pudieron amortiguarse los efectos recesivos de la restricción externa? Ello suponía, en primer lugar, que las reivindicaciones de los asalariados pudiesen encauzarse sin contrariar la lógica económica. Inicialmente los incrementos salariales fueron moderados, pero las demandas de los trabajadores irían desbordando los intentos de contenerlas; acicateados por la victoria electoral y política, los reclamos salariales de los sindicatos se incrementaron cuando los precios mostraron un comportamiento ascendente. Por otra parte, las barreras en los mercados externos que perjudicaron a las exportaciones tradicionales y el incremento de precios de insumos importados estrecharon sobremanera los márgenes para reestablecer el equilibrio en el frente externo.

Veamos de qué modo la lógica económica condicionó la lógica política. El objetivo principal de redistribución de ingresos con crecimiento económico se combinaba con los elementos clásicos del proyecto peronista que apuntaban a desarrollar el influjo del Estado sobre el sistema productivo y lograr una mayor soberanía económica. La viabilidad de ese objetivo doble de redistribución y crecimiento tenía como condición necesaria la estabilidad de precios.

En el programa inicial se utilizaron los instrumentos conocidos: aumentos nominales de los salarios y ampliación de los beneficios sociales regulados por el Estado, controles de precios, tipo de cambio sobrevaluado combinado con subsidios cambiarios, bajas tarifas de los servicios públicos, ampliación del crédito y expansión del gasto público. El gobierno enmarcó la regulación de los incrementos de salarios nominales y el control de precios en un proyecto institucional diseñado para contener la puja distributiva: el Pacto Social.

Las medidas aceleraron la expansión del producto que generó una mayor absorción de empleo y la utilización plena de la capacidad instalada en el sector industrial, que fue acompañada por un incremento de las importaciones de insumos (segundo semestre de 1973, inicio de la gestión Gelbard). Prontamente los efectos de la política redistributiva en la rentabilidad de las empresas industriales y del agro –y en las expectativas de los empresarios- se reflejaron en la aparición del mercado negro y del contrabando (fines de 1973); sus efectos a mediano plazo, que comprometían la sustentabilidad del crecimiento, se manifestaron en la pobre dinámica de la inversión privada, que no

podía ser compensada por la inversión pública dada la comprometida situación presupuestaria y los peligrosos efectos de la expansión monetaria. De todos modos, el estrangulamiento del crecimiento provino primero del frente externo como consecuencia del incremento de los precios de los productos importados (comienzos de 1974), las dificultades para la colocación de las exportaciones argentinas y la caída de los términos del intercambio después de un breve lapso de auge inédito de los precios de las materias primas (mediados de 1974).

Para mantener la fase expansiva aparecían otras condiciones necesarias además de contener la inflación: el gobierno debía impulsar la inversión y asegurar la provisión de divisas en el corto plazo. Pero las exportaciones agropecuarias eran desincentivadas por el tipo de cambio rezagado, que congelaba los ingresos del agro frente a costos crecientes. El atraso cambiario también desestimuló las exportaciones no tradicionales, lo cual sólo podía compensarse por una serie de beneficios cambiarios y fiscales; éstos contribuían a jaquear las finanzas públicas, ya comprometidas por las bajas tarifas, los subsidios concedidos a otros sectores y el incremento de los gastos corrientes. El creciente endeudamiento externo y la merma de reservas expresaron la crisis en el balance de pagos. La abundancia inicial de las reservas, debida al favorable nivel coyuntural de los términos del intercambio, había sido condición de posibilidad de la política económica redistributiva, que se agotaba con su escasez (fines de 1974, salida de Gelbard).

A partir de entonces comienza la etapa de ajuste de la economía (gestión Gómez Morales), que presenta cierta analogía con el “cambio de rumbo” de los años cincuenta: la política económica apuntó a provocar una baja del salario real y del consumo y una recomposición de la posición fiscal. Aunque se intentó reducir el gasto público y controlar la emisión monetaria, las dificultades para recuperar el equilibrio del sector externo mediante un ajuste recesivo tornan imprescindible recurrir a los capitales extranjeros; pero al equipo económico no les resulta sencillo atraer esos capitales, dadas las definiciones nacionalistas del peronismo, las disposiciones legales iniciales y la fuerte inestabilidad político-institucional. A medida que pasa el tiempo, y se agotan las reservas internacionales, el gobierno debe revertir su prédica, alentar la búsqueda de nuevos créditos y renegociar los vencimientos de la deuda externa pública. Finalmente se decide una devaluación (comienzos de 1975), que resulta, dada la incidencia en el tipo de cambio real del incremento de precios acumulado, insuficiente para reequilibrar las cuentas externas. Un ajuste más drástico profundiza los efectos recesivos (mediados de 1975, gestión Rodrigo), en busca de la recuperación de las cuentas externas que permita iniciar una nueva etapa expansiva. Pero los aumentos de precios

y de salarios desencadenados impiden una estabilización ordenada. Una política de minidevaluaciones sólo logra contener parcialmente la apreciación del tipo de cambio real y la incapacidad del sector público de aumentar sus ingresos al ritmo de la inflación exacerba el descalabro fiscal (fines de 1975, gestión Cafiero). El ajuste en las cuentas externas se hace lento y la amenaza de una cesación de pagos promueve nuevas medidas recesivas (comienzos de 1976, gestión Mondelli).

En suma, la lógica económica determinada por el típico ciclo de *stop and go* marca dos momentos: la fase expansiva que se extiende poco más de un año (gestión Gelbard) y la crisis de sector externo que se extiende durante alrededor de un año y medio, enfrentada con planes de ajuste de distintos énfasis (gestiones de Gómez Morales, Rodrigo, Bonanni, Cafiero y Mondelli).

Desde ese punto de vista, el programa económico muestra algunas fallas intrínsecas y problemas para instrumentar sus lineamientos, no siempre expresados con precisión; la incoherencia interna del proyecto redistributivo se muestra en las dificultades para aplicar mecanismos de ajuste viables para aliviar los estrangulamientos previsibles al crecimiento económico. Cuando aparece el “cuello de botella” del sector externo, la puja distributiva recrudece y se amplifican los conflictos políticos - evidenciados y agudizados por la profunda inestabilidad institucional y el constante recambio ministerial.

Aunque la lógica económica permite marcar los tiempos de la fluctuante política económica durante esos vertiginosos años, persiste un interrogante: ¿en qué medida la imposibilidad de llevar a cabo el ajuste estuvo determinada por algunos factores políticos, entre ellos la resistencia gremial - condicionada a su vez por el accionar de los sindicatos combativos- y el comportamiento de los empresarios industriales -acostumbrados a recibir créditos generosos y dispuestos a violar las disposiciones oficiales?

Por otro lado, es indudable que el equipo económico inicial era consciente de las restricciones que encontraría la fase expansiva y previó los límites de la demanda de consumo como motor del crecimiento económico. De hecho, el programa de Gelbard apuntaba a moderar los incrementos salariales para no afectar la inversión privada, a dar impulso a la inversión pública, a diversificar las exportaciones y a incrementar la productividad del agro. Pero el alivio del estrangulamiento externo requería la maduración de las propuestas de largo plazo que lograsen el avance de la industrialización en sectores básicos y el incremento de las exportaciones tradicionales y no

tradicionales. La restricción externa se tensó antes de que hubiesen madurado los proyectos de transformación estructural de la economía, dando lugar a una “crisis de desarrollo”.

¿Por qué aparecieron tempranamente los problemas en el sector externo? Por un lado, en la coyuntura externa que impuso fuertes condicionantes a una situación interna con márgenes estrechos se sucedieron hechos que podrían llamarse “fortuitos” e independientes de la “voluntad nacional”, como la escalada de los precios de insumos importados y el cierre del mercado europeo para las carnes argentinas; pero cabe señalar además una escasa capacidad para comprender los cambios en el escenario internacional y para reaccionar rápidamente cuando se hicieron evidentes. Por otro lado, las limitaciones intrínsecas del proyecto reformista, como las indefiniciones respecto a la política agraria, los defectos de la promoción industrial y el fracaso de la CEN, impidieron que las transformaciones estructurales fueran consistentes y tuvieran efectos más rápidos. El olmo puede dar peras, pero debe dejar de ser olmo y transformarse en peral. Las ambigüedades del proyecto reformista del peronismo eran a su vez explotadas febrilmente por los distintos grupos sociales que actuaban por fuera y por dentro de la trama burocrática del Estado.

Una vez aparecida la crisis, la lógica política explica las dificultades para concretar un ajuste ordenado. La recuperación del equilibrio externo tenía una receta conocida: devaluación y contención del salario real. Un plan de estabilización más o menos ortodoxo hubiese permitido resolver la insuficiencia de divisas y crear las condiciones para una nueva fase expansiva. Pero la lógica económica comenzó a darse de bruces con la lógica política: en las condiciones sociales de 1974-1975 el ajuste era difícilmente practicable. A sólo seis meses de iniciado el programa se presentó la necesidad de llevar a cabo ciertas “correcciones” pero las medidas necesarias se fueron dilatando para evitar desequilibrar el acuerdo social. Luego de la muerte de Perón y la salida de Gelbard las posibilidades de llevar a cabo una estabilización controlada desaparecieron rápidamente. Si existía aún alguna posibilidad de reformular el programa de gobierno en el marco de la concertación, las dificultades de Gómez Morales para lograr el apoyo del Ejecutivo la inhibieron. Hubiera sido necesaria una respuesta política muy elaborada, que ni siquiera se ensayó; se instaló, en cambio, un burdo y excluyente proyecto de derecha promovido por López Rega e Isabel.

Además de los reacomodamientos políticos, un factor con raíces socio-económicas estructurales condicionó las posibilidades de llevar a cabo un programa de ajuste. La mayor gravitación de los sindicatos y su poder de veto sobre las alternativas de política económica se expresó tajantemente cuando derribaron el plan de Rodrigo a mediados de 1975. A partir de entonces, desde su nueva

posición de poder, el sindicalismo resistió que el ajuste que se operara mediante la caída del salario real, pero sin posibilidades de recrear el acuerdo social ni de revertir la tendencia recesiva.

¿Por qué se frustró el proyecto económico de 1973? El programa tenía límites inherentes, pues la redistribución de ingresos conducía a una expansión de la demanda de consumo no acompañada por la capacidad productiva y, en última instancia a un recrudecimiento de la puja distributiva que se expresaba en el fenómeno inflacionario. Existió, asimismo, cierta inconsistencia entre los objetivos perseguidos y los instrumentos y mecanismos dispuestos por la política económica; además de la incapacidad para garantizar el control de precios, fue notoria la falta de mecanismos de ajuste apropiados. Las incoherencias entre los medios de la política económica y sus objetivos es bien ejemplificada por la incompatibilidad entre un creciente desequilibrio fiscal financiado con emisión y la estabilidad de precios. Para explicarlas puede aludirse tanto a la incapacidad de los equipos económicos para advertir la necesidad de llevar a cabo ese ajuste como a la falta de respaldo político para implementarlo.

Finalmente, es indudable que más allá de las inconsistencias que tenía el programa económico, las demandas sociales desatadas y la lógica política instalada inhibían el reajuste, mucho más después de que Perón murió y comenzaron las disputas entre sus sucesores. El programa tenía importantes debilidades básicas, pero su fracaso y abandono respondió en gran medida a causas políticas, cuya relevancia se refuerza con la comparación histórica. Perón había hecho el “cambio de rumbo” a partir de 1949 modificando su política económica inicial con relativo éxito; ¿por qué no triunfó esa estrategia en las nuevas circunstancias? En primer lugar, el escenario socio-político de la Argentina era decididamente más complejo. Las presiones empresariales fueron motivadas por la caída de la rentabilidad y sus perspectivas futuras, mientras que los dirigentes sindicales endurecieron sus posiciones ante la amenaza de movilización de las bases, que pugnaban por mejores condiciones económicas. La muerte de Perón dejó al gobierno sin capacidad de contener las presiones enfrentadas de los sindicatos y los empresarios, provocadas por la sucesión incontenible de respuestas y reacciones de cada sector.

Ahora bien, desentrañar las razones que explican esa complicada situación política de comienzos de los años setenta requiere considerar -además de las demandas insatisfechas por la exclusión histórica del peronismo y la crisis de hegemonía política que marcó a la sociedad argentina y sus instituciones a partir de 1955- las transformaciones económicas que se habían producido desde los años cincuenta a nivel local e internacional; existieron, en definitiva, determinaciones económicas

estructurales que condicionaron las orientaciones del conjunto social y la lógica política durante la experiencia peronista.

Desde fines de los años cincuenta se habían configurado en la estructura económica argentina capas industriales modernas, predominantemente lideradas por grandes empresas extranjeras con enorme poder de mercado. Esos grupos que concentraban buena parte de la producción local conservaron su poder económico y condicionaron con su comportamiento las posibilidades de la política económica. También en el sector rural -en tanto no se modificó la estructura de tenencia de la tierra- mantuvieron su predominio los grandes productores, que conservaron su incidencia sobre el ciclo económico controlando la producción exportable y el grueso de la provisión de divisas.

Las transformaciones industriales generaron una nueva estructura social. Fue precisamente en los sectores industriales más nuevos y modernos donde surgieron los sindicatos por empresa que debilitaban el poder de la dirigencia sindical tradicional. Las reivindicaciones y los cuestionamientos de los obreros “combativos” obligaron a los burócratas sindicales a endurecer las presiones por aumentos salariales, forzaron la flexibilización del Pacto Social y estrecharon las alternativas que presentaba la lógica económica.

En suma, en los años setenta se presentaban nuevos condicionantes derivados de las transformaciones económicas operadas en los años cincuenta y sesenta que modificaron el contenido y la articulación de las demandas sociales. El ajuste no pudo llevarse a cabo no sólo por la incidencia negativa de la muerte de Perón en la articulación del “acuerdo social”, sino porque las transformaciones de la estructura económica y social ocurridas desde la época del “cambio de rumbo” de los años cincuenta habían generado demandas sectoriales más heterogéneas y trabajadores más combativos.

La frustración del proyecto peronista expresó no sólo una profunda crisis del Estado argentino -y de los instrumentos de la intervención estatal-, sino también el inicio del fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El cierre del proceso que había comenzado a impulsarse en el período de entreguerras tuvo muchos paralelos en el escenario latinoamericano. Los estrangulamientos al crecimiento económico típicos de las economías semiindustrializadas del continente motivaron que la literatura económica señalara un agotamiento del modelo sustitutivo hacia los años setenta, cuando la crisis mundial y la conformación de un nuevo patrón tecnológico promovían la reformulación de los proyectos nacionales de desarrollo.

Sin embargo, algunos países lograron capear las turbulencias de la economía mundial en los años setenta manteniendo trayectorias de crecimiento vigoroso sin revertir el proceso de industrialización ni recortar la intervención estatal. Para ello tuvieron que adoptar rápida y efectivamente las políticas apropiadas de ajuste macroeconómico, lo cual dependía de la capacidad de las instituciones para contener los conflictos sociales.

¿Cuál sería el caso de la Argentina? En el desarrollo del proceso de industrialización habían aparecido contradicciones y defectos estructurales. El proteccionismo excesivo, el rezago en la producción de bienes de capital y adopción de técnicas avanzadas, la precariedad de la vocación para la innovación tecnológica, la estrechez del mercado interno y la importación de patrones de consumo reproducían la fragilidad externa y estrangulaban el crecimiento económico. Esos obstáculos y las alternativas para superarlos y avanzar en el proceso de desarrollo habían sido explorados en las discusiones de los años sesenta, que fueron el sustrato teórico del proyecto económico de Krieger Vasena -que tuvo, pese a las palpables diferencias políticas, más de un punto en común con el del peronismo en el poder.

Pero pese a la persistencia renovada del estrangulamiento externo y las fluctuaciones cíclicas, la industrialización no había agotado su dinamismo, y algunos indicadores reflejaban una maduración de la estructura productiva. Las exportaciones agrícolas habían abandonado la meseta de los años cincuenta para retomar un sendero de crecimiento, gracias a algunos desarrollos tecnológicos como los avances en la mecanización agrícola y la aparición de nuevos cultivos. Varios proyectos industriales de grandes dimensiones, aunque con demoras, estaban avanzando y consolidándose en ramas estratégicas como la siderúrgica, la petroquímica y la papelera. La productividad global del sector industrial crecía anualmente más que la del conjunto de la economía y las exportaciones industriales no tradicionales alcanzaron una porción significativa del total con una creciente participación de los bienes más complejos. La crisis de 1975 encontró al proceso de industrialización en el momento más promisorio de su historia.

Pero el grupo social que tomó el poder en 1976 tenía otras ideas y reformuló regresivamente el proyecto económico. Su programa no apuntaría a resolver la crisis de desarrollo de la Argentina sino a aplacar los efectos políticos de su estructura económica y social. La crisis política era identificada con la persistencia del movimiento peronista y la desatada radicalización social; para eliminarlas era necesario redefinir las funciones estatales y descargar un mecanismo de represión sobre los líderes obreros y los sectores de izquierda, pero también transformar la estructura productiva para garantizar

la desmovilización social. El proyecto económico de la dictadura militar -la reestructuración basada en el sector financiero, en la producción primaria y en un mercado interno acotado por la caída del salario real- estaría guiado por aquel objetivo político. Sin industrias no habría obreros, sin obreros no habría peronismo.

La acumulación de frustraciones en los sectores que se habían movlizado a partir de 1973 condujo a una fuerte apatía social que dejó el camino libre para el quiebre institucional. En un escenario propicio marcado por la debacle política y la inestabilidad macroeconómica, la dictadura militar adoptó una estrategia que revertía el complejo y conflictivo proceso de transformación económica y social que había avanzado desde 1964 acompañando una larga onda de crecimiento económico; la recesión de 1975, que interrumpió esa tendencia, parecía por ese entonces una crisis coyuntural, incluso para los analistas económicos del *establishment*

Como se encargó de señalar el general Jorge Rafael Videla en su primer discurso, el golpe militar de 1976 no fue dirigido sólo contra el gobierno peronista y las instituciones democráticas sino también contra todo el período de la ISI iniciado en los años treinta y contra sus sucesivos intentos de reformulación. No se trataba del agotamiento de ese modelo, sino de un claro quiebre político que apuntaba a llevar adelante un proyecto estratégico diferente, enfocado a una integración de la Argentina con el sistema económico mundial dictada por las condiciones impuestas por la nueva alianza dominante. La ISI estaba enferma pero no murió de muerte natural. El péndulo que caracterizaba las alianzas sociales en la Argentina de la posguerra dejó de oscilar sujetado con el terror y la represión en uno de los extremos, aquel que agrupaba a los sectores económicos más concentrados. La desarticulación deliberada de la estructura económica y social que tradicionalmente había sostenido la “sociedad de empate” eliminaría las condiciones de posibilidad de las coaliciones “defensivas” impulsadas por los empresarios y los obreros vinculados al modelo sustitutivo y políticamente al peronismo.

## Apéndice de cuadros

**Cuadro 1.**  
Evolución de los índices de precios mayoristas (IPM) y de precios al consumidor (IPC)

Período	IPM		IPC		
	Variación porcentual respecto al período anterior	Variación porcentual respecto al período anterior	Variación porcentual respecto a diciembre del año anterior	Variación porcentual respecto al mismo mes del año anterior	
<b>1973</b>	<b>50.4</b>	<b>60.3</b>			
Enero	4.9	4.6	4.6	63.2	
Febrero	6.9	7.6	12.5	69.5	
Marzo	6.5	8.6	22.2	76.5	
Abril	4.0	4.5	27.7	75.9	
Mayo	5.6	3.5	32.1	79.1	
Junio	-1.5	-2.9	28.2	64.8	
Julio	-0.8	0.0	28.2	56.9	
Agosto	1.2	0.8	29.2	58.4	
Septiembre	0.4	0.5	29.9	55.4	
Octubre	0.1	1.6	31.9	50.5	
Noviembre	-1.1	0.8	33.0	44.7	
Diciembre	1.3	8.1	43.8	43.8	
<b>1974</b>	<b>20.0</b>	<b>24.2</b>			
Enero	0.3	-5.7	-5.7	29.6	
Febrero	0.4	1.6	-4.2	22.3	
Marzo	0.4	1.2	-3.1	14.0	
Abril	2.5	2.8	-0.4	12.2	
Mayo	4.4	3.3	3.0	12.1	
Junio	3.5	3.8	6.9	19.9	
Julio	2.7	2.3	9.4	22.6	
Agosto	2.9	1.9	11.4	23.9	
Septiembre	0.5	3.3	15.1	27.4	
Octubre	3.0	3.8	19.4	30.2	
Noviembre	4.3	4.1	24.4	34.5	
Diciembre	2.9	12.7	40.1	40.1	
<b>1975</b>	<b>105.8</b>	<b>182.8</b>			
Enero	63.3	2.9	2.9	52.9	
Febrero	12.6	4.6	7.6	57.5	
Marzo	5.9	8.1	16.4	68.3	
Abril	3.8	9.7	27.7	79.5	
Mayo	5.2	3.9	32.6	80.5	
Junio	43.6	21.1	60.7	110.5	
Julio	32.1	34.7	116.5	177.3	
Agosto	15.3	22.5	165.1	233.4	
Septiembre	13.0	10.8	193.8	257.7	
Octubre	9.0	13.8	234.3	292.2	
Noviembre	9.9	9.0	264.2	310.3	
Diciembre	9.4	19.4	335.0	335.0	
<b>1976</b>	<b>499.0</b>	<b>444.0</b>			
Enero	-63.7	8.9	8.9	360.4	
Febrero	28.6	19.0	29.6	423.6	
Marzo	0.093	0.0786	0.1219	0.13440	0.1377
Abril	0.1635	0.1567	0.1863	0.2128	0.2550
Mayo	0.2526	0.2432	0.2526	0.2420	0.2400
Junio	0.1828	0.1170	0.1181	0.1025	0.0793
Julio	0.0875	0.0875	0.0875	0.0875	0.0875
Agosto	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791
Septiembre	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791
Octubre	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791
Noviembre	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791
Diciembre	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791	0.0791

Fuente:  
Cuadro reales

INDEC

### 2. Evolución de los salarios (índice 1973 = 100)

Fuente:

Di Tella, *op.cit.*, p.354

Cuadro

### 3. Evolución de los coeficientes de liquidez

Período

Coefficientes de liquidez

	1975	1976
I	0,1377	0,1416
II	0,1119	0,0791
III	0,0791	0,0875
IV	0,0875	0,0793
I	0,2400	0,1828
II	0,1170	0,1181
III	0,1025	0,0791
IV	0,0791	0,0791

Fuente: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del BCRA, 1978.

**Cuadro 4.****Evolución de los márgenes de ganancia sectoriales (base 1970 = 100)**

<b>Año</b>	<b>Agropecuario</b>	<b>Industrial</b>	<b>Salarios</b>
<b>1972</b>	128.6	99.9	93.5
<b>1973</b>	115.6	97.8	96.4
<b>1974</b>	100.8	96.4	105.3
<b>1975</b>	85.6	98.8	106.3
<b>1976</b>	112.4	105.5	62.4

Fuente: Di Tella

**Cuadro 5.****Evolución del producto bruto interno (PBI), el consumo y la inversión.**

Variaciones porcentuales respecto al mismo período del año anterior

<b>Período</b>		<b>PBI</b>	<b>Consumo</b>	<b>Inversión</b>
<b>1973</b>	<b>total</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>-4.4</b>
	<b>I</b>	3	1.6	-0.9
	<b>II</b>	3.7	3.7	-3
	<b>III</b>	1	1.8	-12.3
	<b>IV</b>	5.9	7.6	0.1
<b>1974</b>	<b>total</b>	<b>6.5</b>	<b>9.4</b>	<b>1.6</b>
	<b>I</b>	6.7	8.1	3.2
	<b>II</b>	6.2	6.2	5.1
	<b>III</b>	7.1	13.8	-1.6
	<b>IV</b>	5.9	9.6	0.8
<b>1975</b>	<b>total</b>	<b>-0.9</b>	<b>0.2</b>	<b>1.7</b>
	<b>I</b>	2.2	9.1	0
	<b>II</b>	1	7	-5.5
	<b>III</b>	-2.1	-5.3	7.1
	<b>IV</b>	-4.4	-9.9	4.3
<b>1976</b>	<b>I</b>	-0.8	-6.8	-7.8

Fuente: Raúl Buonuome, *Relevamiento estadístico de la economía argentina 1900-1980*, Banco de Análisis y Computación, Buenos Aires, 1982.**Cuadro 6.****Variación anual de la fuga de divisas (flujo) de acuerdo a distintas estimaciones**

En millones de dólares

	<b>Padilla del Bosque</b>	<b>Carlos Rodríguez</b>	<b>Basualdo - Kulfas</b>
<b>1970</b>	-255	s/d	921
<b>1971</b>	517	522	418
<b>1972</b>	732	531	312
<b>1973</b>	427	417	279

<b>1974</b>	1065	1347	413
<b>1975</b>	1005	810	1223
<b>1976</b>	136	50	1446

Fuentes: Rodolfo Padilla del Bosque, *Estimación de la fuga de capitales bajo diversas metodologías para los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela. Análisis de sus posibles causas y efectos*, ITDT-CIE, 1991; Carlos Rodríguez, “La deuda externa argentina”, *Económica*, vol.XX-XXII, nro. 2, julio-diciembre de 1986; Eduardo Basualdo y Matías Kulfas, “La fuga de capitales en Argentina”, en Julio Gambina (compilador), *La globalización económico-financiera*, Buenos Aires, CLACSO, 2002. Todas las estimaciones citadas son sobre la base del método residual de balanza de pagos; véase Basualdo y Kulfas, *op.cit.*.

### Cuadro 7.

#### Evolución de la inversión total, privada y pública (como porcentajes del PBI)

Excluyendo variación de inventarios.

		<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>
<b>Inversión</b>	<b>Total</b>	21,8	21,2	20,0
	<b>Privada</b>	14,1	11,3	8,5
	<b>Pública</b>	7,7	9,9	11,5

Fuente: Departamento de cuentas nacionales, BCRA, 1978.

### Cuadro 8.

#### Evolución de la composición de los ingresos corrientes del Tesoro Nacional

Porcentajes del total

<b>Impuesto</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>
a los réditos	14.1	15	7.4	1.1	0.2
Ganancias	-	-	5.4	7.9	10.8
a las ventas e IVA	13.4	10.4	12.2	15.9	22.5
sobre el comercio exterior	29.8	31.2	27.7	30.2	40.3
a los combustibles	3.8	5.6	12.5	11.6	0.3

Fuente: *La Economía Argentina*, anuario 1976, Consejo Técnico de Inversiones SA.

### Cuadro 9.

#### Ingresos, gastos y resultado consolidado del sector público (como porcentajes del PBI)

<b>Año</b>	<b>Ingresos</b>			<b>Gastos</b>			<b>déficit</b>
	total	Impuestos	otros	total	corrientes	inversiones	
<b>1972</b>	25	14.3	10.7	30.2	22.1	8.1	5.2
<b>1973</b>	26.5	16.2	10.3	33.8	26.5	7.3	7.3
<b>1974</b>	30.2	19.3	10.9	38	29.4	8.6	7.8
<b>1975</b>	25.7	14.3	11.4	41.7	32.4	9.3	16.2
<b>1976</b>	30	17.5	12.5	41.1	28.2	12.9	11.1

Fuente: INDEC.

### Cuadro 10.

#### Evolución del comercio exterior (millones de USD)

<b>Período</b>	<b>1973</b>				<b>1974</b>				<b>1975</b>				<b>1976</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>I</b>
<b>Exportaciones</b>	732.8	753.2	916.8	863.1	889.3	1066.9	849.1	1125.4	633.5	807.1	759.1	761.6	713.7

<b>Importaciones</b>	444.4	476.2	539.5	775.2	634.0	855.0	902.1	1243.8	1043.3	1060.2	942.5	901.0	645.5
<b>Balanza Comercial</b>	288.4	277.1	377.3	87.9	255.3	211.9	-53.0	-118.5	-409.8	-253.1	-183.4	-139.4	68.2

Fuente: INDEC.

**Cuadro 11.**  
**Índice de precios internacionales de commodities**

Año	petróleo	trigo	maíz	sorgo	semilla de soja	carne vacuna
1970	100	100	100	100	100	100
1971	123	102	99	93	104	100
1972	136	115	89	95	111	105
1973	169	215	137	146	203	126
1974	515	245	161	156	162	83
1975	521	171	134	127	119	64
1976	534	139	119	114	119	73

Fuente: FMI, *International Financial statistics*.

**Cuadro 12.**  
**Evolución de las Reservas Internacionales (en millones de USD)**

1973				1974				1975				1976
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
694.8	892.7	1285.1	1412.4	1582.9	1972.3	1629.6	1446.4	1057.6	732.7	529.5	678.0	725.7

Fuente: BCRA.

**Cuadro 13.**  
**Porcentajes de divisas negociables en el mercado financiero**

Circular n°	Fecha	Exportaciones		Importaciones	
		Tradicional	Promocionadas	Comunes	Suntuarias
409	20-9-71	0	0	0	0
416	10-4-71	0	10	0	0
419	25-10-71	20	20	20	20
420	11-4-71	20	40	20	20
421	12-9-71	30	40	30	30
427	23-2-72	43	53	43	43
430	20-3-72	64	64	64	64
434	15-5-72	64	64	64	100
440	21-7-72	70	70	70	100
441	29-8-72	74	74	74	100
463	20-2-73	74	90	74	100
471	30-4-73	74	100	74	100

Fuente: Arnaudo y Bartolomei, *op.cit.*, p.38.

**Cuadro 14.**

**Evolución de los tipos de cambio nominales (en pesos por dólar)**

Período		Mercados			
		Comercial	Financiero	Financiero especial	Negro
<b>1972</b>	<i>Prom.Anual</i>	5.00	9.85	-	11.50
<b>1973</b>	<i>Prom.Anual</i>	5.00	9.98	-	11.30
	Enero	5.00	9.98	-	13.13
	Febrero	5.00	9.98	-	11.45
	Marzo	5.00	9.98	-	11.43
	Abril	5.00	9.98	-	12.50
	Mayo	5.00	9.98	-	12.50
	Junio	5.00	9.98	-	10.88
	Julio	5.00	9.98	-	10.10
	Agosto	5.00	9.98	-	10.95
	Septiembre	5.00	9.98	-	11.10
	Octubre	5.00	9.98	-	10.60
	Noviembre	5.00	9.98	-	10.58
	Diciembre	5.00	9.98	-	11.80
<b>1974</b>	<i>Prom.Anual</i>	5.00	9.98	-	16.25
	Enero	5.00	9.98	-	11.90
	Febrero	5.00	9.98	-	12.30
	Marzo	5.00	9.98	-	12.40
	Abril	5.00	9.98	-	13.30
	Mayo	5.00	9.98	-	14.40
	Junio	5.00	9.98	-	14.90
	Julio	5.00	9.98	-	16.60
	Agosto	5.00	9.98	-	17.55
	Septiembre	5.00	9.98	-	18.70
	Octubre	5.00	9.98	-	20.05
	Noviembre	5.00	9.98	-	20.90
	Diciembre	5.00	9.98	-	22.00
<b>1975</b>	<i>Prom.Anual</i>	21.36	30.67	69.94	72.15
	Enero	5.00	9.98	-	22.65
	Febrero	5.00	9.98	-	23.45
	Marzo	10.00	15.10	-	28.35
	Abril	10.00	15.10	-	36.45
	Mayo	10.00	15.10	-	47.00
	Junio	23.33	27.59	-	53.00
	Julio	27.13	33.04	-	66.50
	Agosto	31.99	40.74	63.18	76.00
	Septiembre	35.21	45.32	64.56	110.00
	Octubre	37.23	47.87	68.15	142.50
	Noviembre	38.45	51.08	72.82	132.50
	Diciembre	-	57.00	81.01	127.50
<b>1976</b>	<i>Prom.Anual</i>	140.33	69.63	99.00	257.80
	Enero	-	63.30	89.95	196.00
	Febrero	-	69.90	99.39	270.00
	Marzo	140.33	75.70	107.67	325.00

Fuentes: BCRA, *Boletín Techint*.

**Cuadro 15.**

**Destinos de las exportaciones argentinas (en porcentajes)**

	ALALC	MCE	EEUU	España	Japón	Resto del Mundo
--	-------	-----	------	--------	-------	-----------------

<b>1971</b>	21	45.8	9.1	7	5.1	12
<b>1972</b>	24.9	48.3	9.5	2.7	3	11.6
<b>1973</b>	24.4	40.2	7.8	3.1	4.1	20.4
<b>1974</b>	23.7	33.7	8.1	3.6	4.5	26.4
<b>1975</b>	25	28.6	5.6	6.1	4.8	29.9

Fuente: memorias BCRA, 1973-1976.

#### Cuadro 16.

##### Flujos netos de inversión extranjera directa

Como porcentajes del PBI

<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>
28.4%	37.8%	20.6%	19.1%	2.5%	10.6%	47.8%

Fuente: *World Development Indicators*, Banco Mundial, 2004.

#### Cuadro 17.

##### Deuda externa argentina

En millones de dólares

	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>
<b>Total</b>	5788	6233	7968	9149	9738
<b>Sector Público</b>	3089	3426	4558	5295	6648
<b>Sector Privado</b>	2699	2807	3410	3854	3090

Fuente: Juan Sommer, "La deuda externa argentina entre 1972 y 1976", *XIV Reunión de técnicos de bancos centrales del continente americano*, Bariloche, noviembre de 1977.

#### Cuadro 18.

##### PBI a costo de factores por grandes divisiones.

Variaciones porcentuales.

<b>Año</b>	<b>GD1</b>	<b>GD2</b>	<b>GD3</b>	<b>GD4</b>	<b>GD5</b>	<b>GD6</b>	<b>GD7</b>	<b>GD8</b>	<b>GD9</b>
<b>1973</b>	16,7	-3,4	6,3	6,9	-5,1	2,7	6,7	4,6	5,8
<b>1974</b>	1,0	2,3	6,0	6,5	13,1	8,2	2,3	6,3	2,1
<b>1975</b>	-1,5	-4,2	-2,8	6,1	5,1	-1,0	-1,3	-9,5	5,4

Fuente: Ricardo Ferrucci, *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1991, pág. 80.

Nota: GD1: Agricultura, caza y pesca; GD2: Minería; GD3: Industria manufacturera; GD4: Electricidad, gas y agua; GD5: Construcción; GD6: Comercio; GD7: Transportes y comunicaciones; GD8: Sector financiero; GD9: Servicios comunales, sociales y personales.

#### Cuadro 19.

##### Orígenes y variaciones de la base monetaria, tasa de interés e inflación

<b>Año</b>	<b>Sector Externo</b>	<b>Sector Oficial</b>	<b>Sector Financiero</b>	<b>Base monetaria</b>	<b>Tasa de interés nominales</b>		<b>Inflación</b>
					Activas	Pasivas	
<b>1972</b>	124,4	367,6	76,8	573,3	22,0	19,6	58,5
<b>1973</b>	576,8	1531,7	737,5	2.706,9	23,2	19,3	50,4
<b>1974</b>	355,0	2.354,5	-410,2	2.718,0	21,0	16,8	20,0
<b>1975</b>	321,5	11.960,5	4.943,6	16.342,2	99,0	20,3	192,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aldo Arnaudo, *Cincuenta años de política financiera (1934-1983)*, Buenos Aires, El Ateneo, 1987, págs. 99 y 100; Juan Carlos De Pablo, *op. cit.*, págs. 261-262.

Nota: Sector externo, oficial y financiero, y base monetaria: en millones de pesos; tasa de interés, nominal activa: promedios aproximados de bancos, instituciones no bancarias y mercado de aceptaciones a 60 días; inflación: variación anual precios mayoristas.

**Cuadro 20.**

**Exportaciones de carnes vacunas**

	miles de toneladas	miles de U\$S
<b>1973</b>	352,2	658.604
<b>1974</b>	164,2	333.519
<b>1975</b>	139,8	202.882
<b>1976</b>	315,2	374.329

Fuente: *La Economía Argentina*, anuario 1976, Consejo Técnico de Inversiones SA.

**Cuadro 21.**

**Exportaciones de cereales (en toneladas)**

	Trigo	Maiz	Sorgo	Avena	Cebada	Centeno	Mijo	Alpiste
<b>1973</b>	2905,2	4308,3	2205,5	174,6	157,6	92,5	133,5	36,6
<b>1974</b>	1771,0	5611,3	3121,3	232,0	105,6	109,9	85,6	29,6
<b>1975</b>	1768,1	4001,4	2206,7	29,9	18,1	3,6	94,8	7,9
<b>1976</b>	3142,6	3058,6	3415,9	28,2	104,4	120,8	3,1	16,9

Fuente: *La Economía Argentina*, anuario 1976, Consejo Técnico de Inversiones SA.