

Conflictos y acuerdos en torno a la legitimidad de la intervención económica estatal peronista: el I.A.P.I. y los actores rurales (1946-55)

LEANDRO SOWTER
CONICET IDAES-UNSAM

Introducción¹

El Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (I.A.P.I.) es frecuentemente recordado por la polémica que generó como instrumento del Estado peronista para regular, y virtualmente monopolizar, el comercio exterior. Pero visto en perspectiva histórica, este organismo fue solo otro de los instrumentos económicos que el Estado implementó desde 1930. Desde este punto de vista, llama la atención la profundidad de las tensiones que generó.

Este trabajo se centra ciertos aspectos del conflicto sociopolítico entre la elite peronista y los actores rurales a propósito de la intervención económica estatal (en adelante IEE)² a través del I.A.P.I.; y muestra cómo las interacciones discursivas que operaron en torno a su accionar pusieron de relieve tanto la lucha por el uso del excedente agropecuario como tensiones más profundas vinculadas a dos dimensiones, que llamamos “legitimidad de la intervención económica estatal” y “legitimidad del modelo de desarrollo”.³ Sobre la base de una diversidad de fuentes, se busca poner de relieve las posiciones⁴ e interacciones en el “discurso público”⁵ en torno a la intervención del Instituto en el comercio exterior.

El estudio de los conflictos entre el Estado y los actores sociales durante el período peronista ha sido abordado desde una diversidad de perspectivas. Gran parte de la bibliografía se ha enfocado en la caracterización de los actores rurales,

leandrosowter@yahoo.com.ar

la naturaleza de sus actitudes y valores que configuran un determinado tipo de comportamiento; y el rol de todo esto en relación al modo de desarrollo del país.

Muy esquemáticamente, se puede afirmar que esta línea de indagación ha dado lugar a dos tradiciones de investigación.⁶ Una de ellas otorga un rol negativo a los terratenientes, los cuales, a partir de la monopolización del factor tierra, generaron un orden cuyas consecuencias estructurales habrían impedido un desarrollo industrial pleno (Cúneo, 1967; Di Tella y Zymelman, 1967; Ferrer, 1963; Murmis y Portantiero, 1971; Sábato, 1988; Schvarzer, 1996). La otra, por el contrario, reconoce en los terratenientes un elemento social dinámico, artífice de un orden social que habría estado en la base del “más exitoso” y “genuino” desempeño económico en la historia argentina, incluyendo un importante desarrollo industrial (Cortés Conde, 1998; Díaz Alejandro, 1975 [1970]; Gallo, 1998 [1970]; Lewis, 1993).

Ambas tradiciones –aunque no todos los autores dentro de las mismas– muchas veces estuvieron guiadas más bien por la necesidad de encontrar culpables históricos frente a la explicación del “fracaso” económico argentino, en lugar de intentar desentrañar la trama histórica de las interacciones en torno a determinadas instituciones económicas.

Por otra parte, los trabajos que se han enfocado en el proceso del conflicto sociopolítico entre los actores estatales y sociales (Sidicaro, 2002; Torre, 1990; Waldman, 1985), lo han hecho sin tener como objetivo específico analizar empíricamente la relación entre dichos conflictos y la operatoria real y concreta de ciertas políticas y organismos, en especial las referidas al área del I.A.P.I.. A su vez, los estudios de corte más empírico enfocados en las políticas públicas y el Estado como problema, no se han centrado en la operatoria de este organismo ni trataron específicamente el problema de las interacciones con los actores rurales (Castellani, 2009; Belini, 2009; Berrotarán, 2003; Jáuregui, 2004; Rougier, 2001; Stawski, en prensa), o lo han hecho dentro de un estudio más amplio respecto de la economía peronista (Rapoport, 2000; Rougier, 2012).

Lo mismo sucede con aquellos estudios que profundizaron la política agraria peronista y los conflictos con los actores rurales (Lattuada, 1986), así como los que analizaron el crédito en el Estado peronista (Girbal-Blacha, 2003; Rougier, 2001). Novick (1986), quien realizó el único estudio de caso sobre el Instituto, tampoco abordó el problema de las interacciones con los actores rurales.

Este trabajo enfocará un aspecto poco tratado: las interacciones entre las estrategias de la elite peronista para implementar sus políticas en el ámbito del I.A.P.I. y las reacciones de los actores rurales. Ampliando un trabajo previo (Sowter, 2010a), se buscará indagar cómo fue “vívida” la IEE y cómo ello generó un contexto que afectó a la misma IEE peronista.

Este recorte deja muchos aspectos afuera, aunque son tenidos en cuenta como parte del contexto: en relación a las mismas interacciones deja de lado elementos que no tienen que ver estrictamente con el accionar del Instituto pero que afectaron las posiciones de los actores: la discusión por la reforma agraria; los conflictos en torno al carácter del Estado peronista; los nuevos grupos sociales representados en él; el recelo de las elites tradicionales frente a los sectores populares, al movimiento obrero y al carácter “anti-oligárquico” que asumía el proyecto y discurso peronista. Tampoco se centra en la trayectoria del organismo en sí, sus ejercicios contables, su desempeño financiero, los detalles de su historia institucional, etc.

Se analizará, por lo tanto, la puja, las interacciones de los actores en torno a su actividad, pues se considera que ello permite inferir conclusiones relevantes respecto de algunos de los aspectos del problema de la legitimidad de la IEE peronista y de la lógica sociopolítica de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Para ello, se reconstruirán las interacciones discursivas, los “diálogos” (o “monólogos”) en el discurso público, procurando establecer los principales ejes de conflictos y acuerdos y observando y analizando cómo ello afectó a (y fue afectado por) la IEE a través del I.A.P.I.

El I.A.P.I. constituye una unidad de observación privilegiada, ya que fue uno de los engranajes básicos que permitió el despliegue del proyecto peronista, canalizando, entre otras cosas, recursos del medio rural al urbano-industrial.⁷ Su estudio permite poner de manifiesto el *modus operandi* del Estado peronista y su interacción con algunos de los actores sociales que resultarían clave para financiar dicho proyecto (y la ISI en general): los actores rurales. Creado el 28 de mayo de 1946 (decreto N° 15.350), su directorio estaba compuesto por cuatro representantes del Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial, y cuatro representantes de la industria, el comercio, la ganadería y la agricultura, los cuales eran elegidos la primera vez de forma directa por el Banco Central. Su presidente, elegido por el Presidente de la Nación, fue hasta 1949 el presidente del Banco Central, Miguel Miranda.

Con la reforma institucional de 1949, la dependencia institucional pasó al recientemente creado Ministerio de Economía, y en 1952 quedó bajo la dependencia de Comercio Exterior. El número de directores se redujo a seis y la representación de los sectores económicos a tres, dos de los cuales correspondieron a los productores agropecuarios y uno al comercio, eliminándose la representación industrial.

En este trabajo la “elite peronista” es entendida como un grupo político que se constituyó y se organizó a partir del control del aparato estatal. Dentro de la misma, Perón fue la figura clave y la piedra sobre la que se construyó dicha

elite, definiendo su alto grado de homogeneidad ideológica (Sidicaro, 2008). Rein (2008) destaca la influencia de la “segunda línea” de poder dentro del peronismo, que medió en la relación líder-masas y que es clave para entender las políticas públicas del período. Para el análisis del I.A.P.I. importa tener en cuenta, además de Perón, figuras como Miguel Miranda (Banco Central), Rolando Lagomarsino (Industria y Comercio) y Antonio Cafiero (Comercio Exterior). Así, es importante destacar tanto el lugar que ocupó la elite peronista dentro del aparato estatal (ministerios, secretarías, puestos ejecutivos en organismos, etc.) como su legitimidad popular.

Por “actores rurales” se alude a los propietarios y/o productores agropecuarios, indistintamente. Si bien esta denominación esconde una gran diferencia en su interior –propietarios representados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y productores no-propietarios agremiados mayormente en la Federación Agraria Argentina (FAA)–, la utilizaremos para señalar a los grupos sociales responsables del sector productivo primario, mayormente el agroexportable pampeano. Dicho tratamiento queda justificado –como veremos– por la gran homogeneidad en la oposición hacia la IEE peronista a través del I.A.P.I. Cuando sea necesario se hará un tratamiento diferenciado del actor rural, distinguiendo por ejemplo a los terratenientes (“elite rural”), de los productores arrendatarios organizados en cooperativas (“actores cooperativistas”, fundamentalmente la FAA⁸).

Conflicto entre la elite peronista y los actores rurales (1946-1949)

El contexto en la inmediata posguerra y la puja por el carácter de la intervención

La oposición de los actores rurales a cualquier tipo de regulación estatal que no tuviera por función proteger sus intereses databa de la década anterior, cuando el Estado liberal-conservador estableció una serie de instrumentos que, si bien fueron justificados por las autoridades como “transitorios”, parecían haberse vuelto permanentes, ya que tenían la función de equilibrar las recurrentes crisis de la balanza de pagos entre otras cosas (Cramer, 2002; Sidicaro, 2002). No obstante, fue la operatoria del I.A.P.I. la que exacerbó los conflictos entre la elite peronista y los actores rurales.

Durante la última guerra mundial, el Estado fortaleció su intervención en la economía en general y en el comercio de granos en particular (Cramer, 2002). Los actores rurales habían aceptado pasivamente este tipo de intervenciones sólo por dos razones: 1) por el contexto excepcional de la guerra; 2) porque suponían que tales regulaciones eran transitorias. Finalizada la guerra, fuertes protestas se extendieron en la campaña por la liberalización de los mercados.

En contraposición, para la elite peronista el contexto de la segunda posguerra⁹ dejaba pocas opciones frente a la necesidad de proteger y aislar el mercado interno y hacer de la demanda interna el motor de la economía.¹⁰ El sector agropecuario estaba llamado a cumplir determinadas “funciones” en el marco del proyecto peronista: 1) proveer alimentos a bajo costo para el mercado interno y generar los excedentes necesarios para el desarrollo urbano; 2) asegurar pleno empleo rural y aumentar el consumo de los sectores rurales más postergados (Lattuada, 1986). Pero la elite peronista estaba consciente de los conflictos que provocaba la IEE entre los actores rurales en general y en el comercio exterior en particular, y por eso llevó a cabo una estrategia de comunicación política destinada a legitimar su intervención a la vez que a refutar las posiciones “enemigas”.

Como parte de una “estrategia defensiva” se sostenía, por un lado, que los países centrales continuaban con el monopolio estatal en sus importaciones de alimentos, forzando los precios a la baja.¹¹ Por el otro, se argumentaba que la vulnerabilidad de la economía agroexportadora hacía necesario un órgano estatal que asegurara precios remunerativos y estables a los productores y que evitara las consecuencias negativas para el conjunto de la economía nacional. Pero el argumento final descansaba en una “estrategia ofensiva”: superar de manera estructural las debilidades de la economía argentina que se consideraban ligadas al modelo agroexportador. Esto suponía la industrialización, en la que el I.A.P.I. cumpliría un papel fundamental, básicamente financiando el Primer Plan Quinquenal a través de su acción en el comercio exterior.

Críticas de los actores rurales y defensa del Gobierno: la puja por el excedente

En una primera mirada, el núcleo principal de la polémica era lo que los actores rurales llamaron “confiscación”, “despojo” o “apropiación ilegítima” por parte del Estado, de la ganancia que “legítimamente les correspondía”. Sin duda, en su dimensión más evidente, el conflicto se jugó en torno al uso social del excedente agrario.

En septiembre de 1948 el I.A.P.I. anunció ganancias por \$1.238.263.763 y mencionó que se habían destinado 620 millones de pesos para la creación de un fondo de “reserva para la defensa de la producción”. Pero frente a ello la elite rural denunció que “la cantidad asignada es bien exigua en relación a los ingresos provenientes de las diferencias de precios de la compra-venta de granos” (SRA, Memoria, 1948, LXXXI, pág. 4).

El argumento de que el productor no sería explotado por intermediarios y monopolios no convenció a los actores rurales, quienes reclamaron en todo

momento que no se decidiera sobre “el fruto de su esfuerzo”, y que se volviese a la “normalidad” del libremercado.

Es importante destacar que estas demandas fueron sostenidas por la totalidad de los actores agrarios y no sólo por sus representantes más conspicuos. Ya en marzo de 1946, aún antes de la creación del polémico Instituto, los cooperativistas reunidos en la ciudad de Pergamino, provincia de Buenos Aires, reclamaban “la vuelta lisa y llana al libremercado” y “la supresión total de los organismos y las medidas oficiales que los productores agrarios aceptaron como medidas de emergencia” (diario *La Prensa*, 18-03-46). A su vez, una declaración en el V Congreso Cooperativo Agrario sostenía que “la intervención del Estado cercena la acción cooperativista, impidiendo además que los precios oficiales beneficien a quienes laboran la tierra” (*La Prensa*, 1-09-46). Con el mismo tenor, la FAA, en su 24º Congreso, se quejaba por los bajos precios.

La oposición al accionar del Instituto además era rechazada y socavada en sus fundamentos por los principales diarios, *La Nación* y *La Prensa*, desde donde se publicaban constantemente editoriales, opiniones y noticias que minaban la IEE en general, vinculándola a modelos de estados totalitarios. Estos diarios no sólo funcionaban como órganos de difusión de los intereses de la elite rural y del liberalismo económico, sino que además reproducían, difundían y racionalizaban lo que era “el sentir” de los actores rurales en general.

Sin embargo, si se presta atención a cómo la IEE fue vivida por los actores, el problema de la apropiación del excedente por parte del Estado pasa a ser sólo un factor más, aunque clave, dentro de un universo de cuestiones que los actores rurales experimentaron como problemáticas. En una de las intervenciones de los actores agro-exportadores más elocuentes, la Cámara de Exportadores dirigió una nota al Presidente de la Nación, reproducida en la portada del diario *La Nación*, donde se argumentaba contra el “monopolio comercial estatal”, los efectos “perturbadores” de los permisos de exportación y por “las perspectivas inciertas” en el comercio exportador (*La Nación*, 28-08-46).

En este discurso queda demostrada claramente la percepción que predominaba en esos círculos: “La prolongación indefinida de tal emergencia y la incertidumbre que existe respecto del pensamiento o propósito definitivo del Gobierno en la materia, han creado una situación de desconcierto y confusión”.¹² Con respecto al problema de la inflación,¹³ argumentaba que ésta no respondía al “exceso” de exportaciones, sino a las “erradas” políticas gubernamentales, entre las cuales incluía al Instituto.

Pero la nota no se limitaba a reclamar sobre cuestiones específicas, sino que contenía críticas medulares hacia el nuevo modelo de organización económica y la forma de llevarlo a cabo. En el discurso público, este actor argumentaba con criterios propios del modelo agroexportador (“normal”), que buscaban legitimar

una economía volcada al mercado externo, de la cual dependía, inexorablemente, la industria:

No se trata ya tan sólo de los respetables e importantes intereses particulares afectados, sino del porvenir de la industria y del comercio, que es hablar de la economía nacional. Es evidente, a este respecto, la estrecha vinculación que existe entre la expansión de la industria y la posibilidad de colocación de sus excedentes. [Por ello, la] limitada capacidad de absorción del mercado interno (...) liga en cierto modo la suerte de la industria a la colocación de parte de su producción en el exterior. (...) La última medida dictada, que hace del Estado el único y obligatorio exportador de ciertos rubros de la riqueza privada (...), hace más grave y confusa aún la situación. (...) Un problema de tan acentuado interés nacional que, trascendiendo la órbita puramente económica, toca a *la supervivencia de las formas y principios que constituyen la esencia de nuestras instituciones fundamentales, que es decir la suerte del país mismo*. (*La Nación*, 28-08-46, subrayado nuestro)

Esta última cita pone de relieve que lo que estaba en la base del disenso respecto del patrón de intervención estatal era algo más que la intervención en sí misma. En este discurso, se va desde la normativa “defectuosa” que regula el comercio, hacia la desconfianza respecto de las intenciones del gobierno peronista, y luego a un cuestionamiento más sustantivo que discute los principios sobre los que debería basarse una intervención estatal “legítima”. En definitiva, dicha legitimidad estaría entroncada en un determinado modelo socioeconómico.

Es dentro de esa posición y ese espíritu, que es asimismo el de los hombres que lucharon por la libertad e independencia de la patria y del que están impregnados los principios y declaraciones que constituyen los pilares de nuestra organización nacional, que hemos expresado que *el sistema instaurado en materia de exportación contraría la esencia de nuestro ser* y no concilia con los derechos y garantías que consagra nuestra carta fundamental. (*La Prensa*, 12-09-46, subrayado nuestro)

Así se pone de relieve la profunda ruptura política y social que implicó el intento de reorientar el modo de desarrollo. El problema era vivido como una cuestión esencialista acerca del “ser nacional” en donde la argentinidad parecía quedar definida exclusivamente sobre principios liberales. Esta percepción,

esta vivencia de la IEE revela la posición última y básica de los actores ligados al sistema agroexportador: que el país fue construido por aquellos que lograron la independencia (los militares), y por los verdaderos artífices de la “genuina” riqueza argentina (los productores rurales y los comerciantes). Después de todo, los principios liberales y el respeto a rajatabla de la propiedad privada fueron la base sobre los que se construyó la “identidad nacional” y estaban garantizados por la Constitución Nacional.

La generalidad de estos conceptos eran compartidos por los actores rurales. Ello se puede ver en aquella misma declaración hecha por los cooperativistas en Pergamino, citada más arriba, donde se reclamaba “la abolición completa de creaciones, cuya vuelta, traería serias perturbaciones, *atentando contra la libertad, el principio y el fin de la argentinidad* y originando la agremiación compulsiva en *órganos que repugnan a los más puros sentimientos y costumbres*” (*La Prensa*, 18-03-46, subrayado nuestro).

En este punto, conviene desagregar el “actor rural” para dejar claras algunas cuestiones. Sin duda, la posición de los productores no propietarios era un tanto más compleja. Por un lado, se oponían a que la IEE a través del I.A.P.I. “se apropiara de los frutos de su esfuerzo” y se pronunciaban por la libre comercialización. Pero, por otro lado, se beneficiaban del abundante y barato crédito oficial y aprobaban la lucha contra los monopolios extranjeros, sus enemigos tradicionales (Girbal-Blacha, 2003 y 2004). En todo caso, lo que buscaban era que el reemplazo de un monopolio privado por otro público no redundara en perjuicio de “los productores” cooperativistas (Girbal-Blacha, 2004; Matero y Olivera, 2004). Como veremos, luego del periodo 1949-52 los productores cooperativistas se acercarán de forma más evidente (y genuina) a las posiciones gubernamentales, aunque siempre sostuvieron que la libertad de comercio sería el sistema ideal.

En respuesta a las quejas de la Cámara de Exportadores y a las críticas sobre el sistema de comercialización en general, Perón respondió a través del secretario de Industria y Comercio y uno de los directores del I.A.P.I., Ronaldo Lagomarsino.¹⁴ El gobierno respondió a las críticas: 1) negando la realidad de las demoras en el otorgamiento de los permisos de exportación; 2) negando que se estuvieran vulnerando derechos constitucionales; 3) cuestionando la legitimidad de quienes reclamaban; 4) pronunciándose a favor de la aplicación de tales políticas en virtud de los objetivos del proyecto peronista.

Posición defendida por la elite peronista y críticas de los actores rurales

La concepción económica de la elite peronista se puede sintetizar en la idea de “reorganización”, la cual implicaba tanto la relocalización de los actores socioeconómicos en el sistema productivo –aunque sin tocar sus bases de poder, es decir la propiedad–, como la determinación de la cuota de participación de los actores dentro del ingreso nacional.¹⁵ El I.A.P.I. era un eslabón clave para esta “revolución”: al vincular directamente al productor con el Estado se “eliminarían” los intermediarios “parasitarios” que obstaculizaban la expansión productiva. Luego, el productor podría dedicar todas sus energías a aumentar la producción, mientras sus intereses eran custodiados por el Estado.

Esta defensa de la reorganización de la economía nacional iba de la mano de una ofensiva hacia los actores que amenazaran este proyecto. Pero en su estrategia la elite peronista utilizó una lógica discursiva que terminaría (con) fundiendo la legitimación del accionar del I.A.P.I. con la construcción de la base social que sostenía el gobierno. De esta forma, el “nuevo modelo de desarrollo industrialista” quedó asociado en gran parte a la elite peronista y a los sectores sociales que ésta representaba, afectando así la legitimidad de dicho modelo, tema que se profundizará más adelante. Ante el Sindicato Obrero de Curtidores de Avellaneda, el diario *La Prensa* mencionaba que Perón

afirmó que el pueblo puede ahora comer pan a 0,35 gracias a que el Estado al recargar sobre los precios del trigo de exportación podía venderlo a mucho menor precio en el mercado interno para consumo del país. [En palabras de Perón]: “Señores, esa es la economía dirigida de la que se nos acusa. *El fracaso de nuestro Gobierno sería el fracaso de la clase trabajadora*, nosotros no hemos de fracasar porque sabemos lo que estamos haciendo y porque no hemos de traicionar a la clase trabajadora.” (*La Prensa*, 30-09-46, subrayado nuestro).

Frente a toda la batería de reclamos y argumentos esgrimidos por los actores agroexportadores, la elite peronista desestimaba las críticas por “ilegítimas”, producto de “intereses especuladores”, y argumentaba que la situación estaba lejos de volver a la normalidad. Para el gobierno, la situación era clara: frente al excedente provocado por la coyuntura habían solo dos opciones: el “bien común” o el “interés capitalista”. Miguel Miranda, virtualmente a cargo de la política económica peronista,¹⁶ sostenía:

Hoy [el país] puede obtener, sin esfuerzo, las mayores ventajas que sus abundantes y variados recursos naturales le brindan. Dejar pasar esta oportunidad, permitir que la especulación privada aproveche este momento al solo efecto de acumular ganancias cuantiosas de las que no tendrán participación ni beneficio o seguridad ulterior el resto de los habitantes del país, sería ciertamente injusto e impropio de un Gobierno constructivo y previsor. (I.A.P.I., 1946: 15).

Para la elite peronista la IEE a través del I.A.P.I. quedaba legitimada dentro de los límites del propio proyecto político, y eso parecía ser suficiente. Tal como definió claramente Lagomarsino: el Instituto “será el brazo comercial del Estado por el cual se cumplirán sus finalidades de orden político y económico” (I.A.P.I., 1946: 20). Así, se cierra un círculo discursivo que va desde la legitimidad democrática de la elite peronista hacia su proyecto y a todos los medios empleados para alcanzarlo, incluyendo la IEE y el I.A.P.I. Fuera de la Nación, identificada con el movimiento peronista, quedan la “antipatria”, los “mezquinos intereses de la oligarquía agroexportadora” y el modelo económico agroexportador cortado a la medida de esos intereses.

Pero a pesar de esta “revolución”, la lucha contra el viejo sistema y los “monopolios” no rompería nunca los límites del sistema. Miranda mismo señalaba que “el Instituto debe forzosamente ponerse en contacto con una numerosa clientela, y ello sólo será posible a través de los exportadores regulares” (I.A.P.I., 1946: 16). Tampoco el Instituto sería tan revolucionario como para cambiar el sistema de comercialización *in totu*. La idea de “reorganización” implicaba que seguirían existiendo los mismos actores, pero con roles reasignados:

El Instituto no trata ni puede tratar de eliminar al exportador normal, al comerciante cuyas vinculaciones en el exterior le son indispensables ahora y lo serán siempre (...). A estos exportadores, evidentemente, la acción del Instituto ha de beneficiarlos por la mayor cantidad y regularidad en las operaciones en que su intervención sea necesaria. (Ibídem)

Sobre este punto, Arturo Frondizi, diputado Nacional por la UCR, denunciaba que “[no] es cierto que se haya terminado con la intervención de los grandes monopolios en la exportación de los productos agropecuarios. [Bunge y Born, Dreyfus y todos los grandes monopolios] todavía se encuentran vivos y están realizando fabulosas ganancias” (*La Prensa*, 16-07-49). Lattuada (1986: 103) muestra cómo estas empresas siguieron haciendo negocios comprando la producción en puerto al I.A.P.I. y vendiéndola a los mercados tradicionales.

A medida que avanzaba el período, el ánimo en el campo se volvía más áspero y combativo. En la provincia de Santa Fe, desde principios de 1947 los productores rurales protagonizaban fuertes protestas en relación a la política de comercialización. Los ecos de estos conflictos habían llegado al Senado de la Nación y pusieron de manifiesto algunas disidencias al interior del gobierno. El senador peronista por Santa Fe, Armando Antille, afirmó en sesión del Congreso que, entre otros conflictos, “en la provincia de Santa Fe, existe una agitación entre los colonos (...) en el sentido de hacer una huelga de brazos caídos y no vender sus productos, guardarlos en los depósitos o galpones hasta que se solucione la crisis que es el carácter que está asumiendo la compra de nuestros cereales” (*La Nación*, 14-03-47).

Así, se fue minando el consenso intraperonista respecto del accionar del I.A.P.I. Sin embargo, el cambio en la orientación estatal se daría sólo en el marco de un cambio general de la política económica del gobierno, algo que sólo tendría lugar luego de la crisis económica de 1949.

Crisis, cambio en la intervención económica y acuerdo con los actores rurales (1949-55)

A fines de 1948 se insinuó una crisis económica cuya cara más visible era el aumento del déficit comercial y el agotamiento de las reservas. Es que la progresiva recuperación de la producción agropecuaria mundial en la posguerra llevó a una caída de los precios. Al alto volumen de importaciones y el decreciente valor y volumen de las exportaciones se sumaban los efectos de la política de boicot económico de Estados Unidos, que excluyó a la Argentina del Plan Marshall y de grandes porciones de sus tradicionales mercados europeos. Estos factores externos no hicieron más que poner de manifiesto tanto el agotamiento de la sustitución “fácil”, liviana, de importaciones, sustentada en la reasignación de recursos del campo hacia el medio urbano/industrial a través del I.A.P.I., como la debilidad de ese proyecto de industrialización.¹⁷

La crisis provocaría un quiebre económico mucho más profundo al combinarse con una de las sequías más fuertes de la historia argentina, que afectó al campo de 1949 a 1952. En estos años, la solución a la crisis externa y la continuación de la industrialización volvieron más imprescindible que nunca el aumento en la exportación de productos agropecuarios, puesto que el tipo de estructura industrial no favorecía la competitividad de las exportaciones industriales para la generación de divisas.

En este contexto, la elite peronista buscó reorientar la IEE y ampliar sus bases políticas, con el objetivo de lograr el apoyo de los sectores agropecua-

rios, sumándolos al esfuerzo de aumentar la producción y las exportaciones. La salida a la crisis se encaró de una forma ortodoxa: aumentar las exportaciones, disminuir el consumo, bajar el déficit fiscal, racionalizar y reorientar el crédito, todo lo cual tuvo su expresión en el Plan Económico de 1952.

En esta reorientación de la IEE, el I.A.P.I. se vuelve un instrumento privilegiado para incentivar el aumento de la producción agropecuaria, entre otras cosas, pagando precios remuneradores a los productores. De acuerdo con sus funciones el Instituto debía ahora subsidiar el agro, comprando la producción a precios mayores que los internacionales. Este es el origen de los quebrantos sufridos por el organismo a partir de 1948.¹⁸ Así, hacia 1954 el Instituto pagó casi 45 veces más en subsidios a la actividad agropecuaria que en 1947.¹⁹

El cambio en la IEE conllevó una nueva estrategia política con los actores rurales: el enfrentamiento fue reemplazado por la “colaboración”, minimizando por todos los medios los posibles conflictos. Así, por ejemplo, se congeló la política de expropiación de tierras y se formuló una legislación para proteger y dar seguridad a los propietarios y a los productores (Lattuada, 1986).

Paralelamente, la elite peronista sufrió una serie de cambios, signados por una mayor centralización en el Poder Ejecutivo y por el desplazamiento de figuras de la “segunda línea”, como Miranda entre otros. La renuncia del mandamás de la política económica peronista se debió a un cúmulo de cuestiones, entre las cuales se cuenta la crisis económica. Fuertes errores de cálculo llevaron a que, a la espera de un nuevo conflicto mundial que elevara los precios, el I.A.P.I. acopiara grandes existencias de productos. Mallon y Sourrouille (1973: 22, nota 1) mencionan que “a fines de 1948 el I.A.P.I. había almacenado aceite de lino equivalente a tres años de la producción interna, avena de dos cosechas, más de un año de producción de grasas y cerca de siete millones de toneladas de trigo y maíz, además de considerables cantidades de otros productos agrícolas”.

Asimismo, en el marco de la reforma de la Constitución, se produjo una reconfiguración a nivel de ministerios: a través de la Ley 13.548 del 11-08-49 el I.A.P.I. pasó a depender del Ministerio de Economía. En 1952, vuelve a producirse un cambio y se estabiliza bajo la dependencia del Ministerio de Comercio Exterior, a cargo de Antonio Cafiero,²⁰ hasta 1955.

Argumentos para legitimar el cambio de política y las reacciones rurales

La reorientación de la IEE no fue automática, sino que se pueden distinguir al menos dos etapas. La primera, que va desde los primeros síntomas de la crisis a fines de 1948 hasta principios de 1952, y la segunda, desde ese año hasta el golpe de 1955.

Durante la primera etapa, se implementaron políticas de estímulo (y subsidio) a la producción agraria y subsidio al consumo, aunque sin cambiar la política económica expansiva. Pero en la segunda etapa hubo un giro importante que se expresó en los objetivos de apuntalar la acumulación de capital, aumentar las inversiones, incentivar las exportaciones agropecuarias y el ingreso de capital extranjero, y controlar la inflación a través de acuerdos entre el capital y el trabajo (Ferrer, 1963; Rapoport, 2000; Rougier, 2012).

El cambio de circunstancias internacionales forzaba al I.A.P.I., de acuerdo con sus funciones, a reorientar el sentido de su intervención. Perón marcará el tono de la nueva estrategia político-económica, la cual estaría sustentada en dos pilares fundamentales: una convocatoria general a todos los actores agropecuarios y un llamado especial a los actores rurales cooperativistas.

En septiembre de 1949, reunido con la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Perón reafirmó la necesidad de “suprimir los intermediarios inútiles”, y anunció que “toda (la) masa de poder económico —el crédito— que fuera colocada en la industria y que ahora comienza a dar beneficios, será volcada en el agro” (*La Prensa*, 22-09-49).

A partir de esta etapa el agro será un destinatario privilegiado del crédito oficial (Girbal-Blacha, 2003). Gerchunoff y Antúnez (1999) estiman que entre 1948 y 1951 el crédito industrial se multiplicó por 1,5 mientras que el crédito al campo se multiplicó por 4.

Este llamado al cooperativismo agrario será el pivote sobre el cual el gobierno pretenderá llevar a cabo su nueva estrategia sociopolítica para alcanzar los objetivos del proyecto peronista. El I.A.P.I. comenzó a justificar la reorientación de su intervención como una vuelta al equilibrio, habida cuenta del “acelerado” proceso de industrialización desde 1946. Si antes este organismo fue clave para la construcción de un capitalismo social, ahora se proponía “racionalizar el consumo” y otorgar mejores precios a los productores rurales.

La elite peronista estaba dispuesta a implementar en términos prácticos y concretos la nueva política. En este sentido, la estructura estatal se adecuará para hacer posible la nueva orientación de la IEE. A fines de 1949 el Ministerio de Asuntos Técnicos, al mando de Raúl Mendé, creó el Grupo de Coordinación de Asuntos Agrarios, que tendría por fin implementar y coordinar la acción estatal en cooperación con los actores rurales.

Pero si bien este cambio de rumbo coincidía con los reclamos de los actores rurales, en un principio seguía reinando la desconfianza. El ánimo de los actores rurales irá cambiando a medida que la elite peronista satisfizo sus reclamos. Según se pudo identificar en las fuentes consultadas, este cambio comenzará a darse hacia mediados de 1951. El “quiebre” está relacionado con modificaciones al sistema de comercialización del Instituto, que satisfizo reclamos de la FAA, y por

la firma del acuerdo de carnes con Gran Bretaña, que “colmó las expectativas” de la SRA y selló su apoyo a la política oficial.

En septiembre de ese año, durante su 39º Congreso, la FAA destacó la “satisfacción (por) el nuevo sistema para la comercialización de la producción”, y señaló “dos aspectos fundamentales”: la “intervención de los productores en el organismo encargado de la producción” y “el sistema mismo de comercialización”, que daba a conocer los precios con anticipación y los ajustaba en función de los costos de producción.

La SRA abogó por “una correcta intervención estatal”, que subsidiara la producción rural en lugar del consumo. En la Memoria de 1949, explicitó cuál sería el modelo ideal de intervención estatal: el que está contenido en la Ley 11.747²¹ de 1933. Cualquier desviación debería ser tomada como transitoria y, en última instancia, ilegítima.

Del conflicto a la colaboración: “reorganización” del I.A.P.I. y alianza con cooperativistas

En esta convergencia entre los intereses de los actores rurales y la orientación de la IEE, pesó tanto la progresiva libertad de comercio como la actitud del Gobierno de abrir espacios dentro del Estado para la colaboración con los actores rurales. Pero esta “participación” sólo logró recepción en el contexto de la crisis económica y dentro de los límites impuestos por la propia elite peronista, es decir, no implicó pérdida de autonomía para el Estado peronista.

Al compás de la reorientación en la IEE, se observa un cambio en el estilo de la retórica de los actores rurales, que ahora se muestran “participando” del nuevo consenso peronista y “colaborando” con el gobierno. Solo luego de ingresar a este universo discursivo pudieron elevar propuestas y tener relativo éxito en sus demandas.

En un informe del 3 de diciembre de 1951 que la SRA había preparado a raíz de un pedido del Ministerio de Asuntos Técnicos, se puede observar esta nueva estrategia: postular la identidad de intereses frente al Gobierno y demostrar confluencias sustantivas en el discurso. El informe parte afirmando que las actividades agropecuarias e industriales “se complementan necesariamente”, y continúa:

Anhelar que la Argentina continúe siendo un país con gran predominio agropecuario implica frenar el progreso nacional. (...) Constituye positiva obra de Gobierno sustraer la comercialización de manos exclusivamente privadas. (...) Tres grandes firmas manejaban el

76% de la exportación argentina de granos. (...) Si las empresas aprovechaban esas circunstancias en detrimento del productor, nada más lógico que limitar esa acción. (...) (Archivo General de la Nación, fondo Secretaría de Asuntos Técnicos; en adelante: AGN, SAT; Legajo 634).

Así, luego de “defender” la política de comercialización y de admitir la vigencia y validez del universo discursivo peronista, la SRA cuela muy cautelosamente sus observaciones y críticas:

Empero, cabe reconocer que ciertos aspectos de la comercialización estatal aparejan demoras y perjuicios innecesarios al productor. (...) Muchos agricultores, por ejemplo, vieron deteriorarse buena parte de sus cosechas de maíz antes de que el I.A.P.I. si hiciera cargo de ella. Además (...) el importe de los granos vendidos al Estado llega al productor con gran atraso. Ambos factores (...) producen efecto muy deprimente sobre el productor, que pierde interés en aumentar o mantener sus siembras. (Ibídem)

Todas las demandas de los actores rurales quedarían plasmadas y satisfechas en el capítulo III del Segundo Plan Quinquenal, “Producción Agraria”, que se proponía “restituir” la posición exportadora del país, asegurando así la provisión de divisas.

Como se ve, en el período 1949-52 se da la paradoja de que los actores rurales asumen como propios los argumentos de la elite peronista y ésta participa del consenso acerca de que la economía agropecuaria es la “madre” del crecimiento. En este marco, la reformulación del accionar del I.A.P.I., y el virtual desmembramiento de sus funciones en el comercio exterior, serán la prenda de paz que Perón ofrecerá a los actores rurales y una forma de “recompensa adelantada” por el aumento de su producción.

La bibliografía ha enfatizado que luego de la crisis 1949-52 la política económica peronista emprendió una “vuelta al campo”. Si bien es cierto que en términos generales se buscó beneficiar al “campo” en su conjunto, la observación de la IEE a través del I.A.P.I. obliga a incorporar algunos matices no menores al análisis: la estrategia procuró la incorporación activa y privilegiada de los actores agrarios cooperativistas. En parte, ello se explica porque se vio en ellos al actor social más acorde al propio proyecto, el cual permitía un cambio discursivo sin entrar en grandes contradicciones con la etapa previa; pero también debido a que se buscaba una activación agropecuaria inmediata, algo que se consideraba

posible sólo si se recurría a la cooperación directa con los “verdaderos productores” (los cooperativistas).

En abril de 1953, el ministro de Asuntos Técnicos se reunió con cooperativistas para cumplir con los objetivos del Segundo Plan Quinquenal. Allí, Raúl Mendé manifestó la visión del gobierno: dejar la comercialización agropecuaria en manos del movimiento cooperativo.

Cuando a mi me hablan de las representaciones de las sociedades rurales yo me río, porque creo que esa representación ha pasado de moda, ellos no representan a nadie. [Ellos son] un grupo reducido de personas que ha utilizado eso para hacer política en la mayoría de los casos. Y, ¿quiénes tienen la producción agropecuaria del país? Ustedes la tienen. (...) En el proceso de comercialización y defensa de la producción agropecuaria en los mercados internacionales también deberán intervenir las cooperativas. Cuando el General Perón dijo esto, no faltó quién dijera, por parte del Gobierno, qué iba a hacer el I.A.P.I. entonces. Pero el Presidente hace tres años que quiere sustituir el I.A.P.I. por la organización cooperativa. (AGN, SAT, Legajo 664)

Algunos cooperativistas recordaban que ya a mediados de 1952 Perón había afirmado “que el Cooperativismo bien organizado está llamado a reemplazar al organismo estatal denominado I.A.P.I.. (...) Los representantes de las organizaciones (...) acogieron con beneplácito la sugerencia del Primer Magistrado, pues eran anhelos de todos pero nadie se animaba a plantearlo” (Unión de Coop. Agrícolas Chaqueña Ltda., 1953).

En esta nueva etapa, el Estado peronista procuraba incluir el movimiento cooperativista dentro de su propia estructura. El Decreto N° 9.358 crea la Comisión Consultiva de Cooperativas Agropecuarias. Ello surge a partir de la reunión que el Poder Ejecutivo había tenido con la Asociación de Cooperativas de segundo grado el 8 de mayo de 1953, en donde se llamaba a “establecer relaciones directas, permanentes y estables entre el sistema nacional de cooperativas agropecuarias y el Poder Ejecutivo” (AGN, SAT, Legajo 634).

La estructura del Estado se readecuó y se le sumaron nuevos organismos que tuvieron por objetivo poner en acción la nueva estrategia. Por su parte, el I.A.P.I. garantizó “una mayor intervención de las cooperativas (...) a fin de que el productor reciba la mayor proporción de la venta de sus productos” (I.A.P.I., Memoria 1952, pág. 13).

Sin embargo, la opción política de ganarse el favor de los actores rurales para superar la crisis no era la única posible. En esos años, distintas fuerzas y grupos

políticos y de la sociedad civil elevaron propuestas al Poder Ejecutivo para que se profundizara la “estrategia revolucionaria” que el justicialismo supuestamente había aplicado en el período 1946-49.

Por ejemplo, la Asesoría de la Cámara Argentina de la Industria de Oleaginosas de la Confederación Económica Argentina recomendó que el Estado tomara a su cargo la comercialización integral, interna y externa, de la producción agropecuaria (AGN, SAT, Legajo 461, año 1950). Por su parte, en octubre de 1950, el Consejo Superior Ejecutivo del Partido Peronista propuso que “el agricultor sea un simple ejecutor de la orden que emane del Gobierno” y que se impusiera “a los productores agrarios la siembra o cría de determinadas especies tratando de lograr objetivos de producción conformes a las necesidades del país por medios coercitivos” (AGN, SAT, Legajo 647). Pero el Gobierno rechazó y archivó toda iniciativa que alienara el apoyo de los productores rurales y que dificultara una rápida recuperación agropecuaria.

El cambio en la orientación de la intervención del I.A.P.I. implicaba de hecho un cambio en las prioridades del proyecto peronista. Ahora, la “nueva Argentina”, industrial, quedaba subordinada a la obtención de divisas por exportaciones agropecuarias, puesto que, en consonancia con el discurso histórico de los actores agroexportadores, se consideraba imposible lograr un despegue de las exportaciones industriales: “En cuanto a las exportaciones de productos industriales aún está lejano el momento en que puedan llegar a tener cierta significación dentro de la masa del comercio exterior argentino” (I.A.P.I., Memoria 1949, pág. 18).

No obstante la reorientación en la IEE y la confluencia de discursos y posiciones, en el período 1950-55 se observa una división al interior del actor rural y se advierte que, al menos con respecto a su elite, representada por la SRA, aquella “confluencia” pareció ser más bien una tregua en un contexto de fuerte oposición.

El espejismo del desmesurado desarrollo de nuestras grandes ciudades, con su gran concentración de riquezas de todo orden y la gravitación de los intereses a ellas vinculados, provocó repetidamente falsos planteos, conduciendo a la formulación de una política ajena a la auténtica realidad argentina. Testimonio de ello es el profundo desequilibrio económico-social existente entre la ciudad y el campo que, heredado del pasado, constituye uno de los más graves y urgentes problemas del presente. De ahí la necesidad y trascendencia de todo programa de acción que tienda a la paulatina remoción de tal estado de cosas. (SRA, Memoria, 1950, LXXXIV, pág. 3)

Esta cita muestra que la percepción de la SRA estaba fundamentada en una visión dicotómica, que separa la vida “virtuosa”, entroncada en las actividades agropastoriles –que son las actividades que naturalmente corresponderían a nuestro país– de la vida urbana, “espejismo”, ámbito en donde se acumulan demandas que fácilmente desembocarían en “populismo”, aunque el término todavía no era usado.

Este tipo de percepciones son las que marcan las posiciones de los actores y sus reacciones frente al proyecto peronista y sus políticas. En definitiva, en la visión de la SRA, es el carácter de la fuerza política que está en el poder la que determinaría la ilegitimidad de la IEE. Es decir, el tipo de vida que se desarrolla en las grandes ciudades, con el cúmulo de intereses y demandas que ello implica, y su correlato político “populista”, habría significado un “profundo desequilibrio económico-social” que debía ser evitado y removido a toda costa.

La “reorganización económica” propuesta por el proyecto peronista en el período 1946-49 había pretendido alterar las bases económicas y sociales del país y había puesto en riesgo “la auténtica realidad argentina”, es decir, el “campo” como espacio rector de la vida económica y social de la Nación. Estos fundamentos servían a la SRA para proponer que llegara al productor “el beneficio total de la explotación de su empresa”, y así “reestablecer” el “equilibrio” campo-ciudad.

Si bien los actores cooperativistas compartían a grandes rasgos esta visión, desarrollaron otra percepción sobre la IEE peronista, profundizando la división al interior del actor rural a medida que avanzó el período. La FAA sostenía en 1951: “Hemos aceptado la intervención del gobierno (...) porque entendíamos que el mercado libre en el momento en que vivimos sería muchísimo peor que la intervención estatal, aunque los precios eran desfavorables al sector agropecuario” (periódico *La Tierra*, 9-02-51, en Mateo y Olivera, 2004: 22).

Con sus funciones crecientemente disminuidas y cada vez con menos incidencia en el comercio exterior, el IAPI delegó sus funciones en el comercio agropecuario en el Instituto Nacional de Granos y Elevadores y el de Carnes en 1954. Aunque el gobierno peronista nunca lo desmanteló en su totalidad, el I.A.P.I. abandonó en ese año “las funciones de organismo comercializador de la producción agropecuaria” (I.A.P.I., Memoria 1954). Así termina la historia de este Instituto, que a partir de 1950 será defendido por la elite peronista sólo en el discurso público, mientras que en privado se lo va desmantelando en sus funciones.

Legitimidad (sesgada) de la IEE y el modelo de desarrollo ISI

Este artículo puso de relieve algunos ejes del conflicto entre la elite peronista y los actores rurales en torno a ciertos aspectos del accionar del I.A.P.I. Así, se pudo ver que los actores rurales no aceptaron la intervención en el comercio de exportación, y ello es válido tanto para la elite rural, la SRA, como para los sectores cooperativistas. Ambos reclamaron la retirada del Estado y lo hicieron bajo los mismos términos: abstención del Estado en las épocas de bonanza (“normalidad”) e intervención estatal para sostener precios mínimos y comprar la producción en épocas de crisis (“intervención transitoria”). Sólo a partir de la segunda etapa (1949-55) se observa un cambio en la posición de los sectores cooperativistas y una mayor aceptación de la IEE peronista.

Pero, por otro lado, también se identificaron derivaciones sustanciales en torno al uso social del excedente agropecuario, relacionadas con otra dimensión de análisis: la forma en que la IEE fue “vívida”, la propia experiencia. En este sentido, las tensiones sobre el uso de este excedente estuvieron vinculadas no sólo a sus intereses “objetivos”, sino también a las cosmovisiones y percepciones que conforman los distintos marcos de referencia con los que los actores definen su situación y la del “otro”. Veamos.

Por parte de los actores rurales quedó en evidencia que la IEE a través del I.A.P.I. no había sido legítima en tanto se “apropia” de la riqueza que “pertenece” al agricultor. Pero la defensa de este argumento se hizo no sólo apelando al conocido argumento liberal de las “ventajas comparativas”: el fundamento último descansaba en que el modelo agroexportador sería por “naturaleza” el que correspondería a un país como la Argentina. Es decir, en un país cuyo “ser nacional” y “costumbres” se definen en términos rurales-liberales, cualquier modelo que atente contra las actividades agropecuarias amenaza la “identidad nacional” misma.

No se trata de que el conflicto por el excedente sea más o menos importante que el conflicto que señalamos, de base “cultural”. La diferencia es sólo analítica, pues ambos aspectos se articulan de manera compleja. Esto se puede ver claramente a medida que avanza la lógica de las argumentaciones, porque, en última instancia, el hecho de que la IEE peronista “mate la gallina de los huevos de oro” sería sólo el aspecto más visible de una política que atacaría un determinado orden social. Orden que habría estado en la base de la riqueza y el “progreso” del país, y que estaría garantizado por la Constitución Nacional. Por ello, cualquier intervención que pusiera en cuestión este orden de cosas, sería, por definición, ilegítimo.

Teniendo en cuenta estos desacuerdos profundos entre la elite peronista y los sectores rurales, creemos que se pueden conceptualizar sus desacuerdos

remitiéndolos a dos dimensiones, las cuales permiten comprender en mejores términos la lógica de conflicto: *la legitimidad de la intervención económica estatal y la legitimidad en el modelo de desarrollo*.

La primera alude a la aceptación y reconocimiento por parte de los actores sociales del Estado en tanto instrumento que lleva a cabo determinadas acciones y/u omisiones a través de sus políticas y organismos. Esta cuestión se corresponde con la pregunta por “quién” es el que está socialmente autorizado a regular la esfera económica: el Estado, el mercado, las corporaciones. Aquí se juegan conflictos en torno a la extensión y profundidad de la IEE, incluyendo la autonomía respecto de otros actores sociales. También entra el problema de la calidad de la IEE, por ejemplo, el grado en que incluye la participación de distintos actores, su forma de representación y capacidad de influencia real en el proceso decisorio. Esta dimensión presupone la existencia de un determinado patrón de intervención económica, el cual es el punto de conexión con la segunda dimensión.

La *legitimidad del modelo de desarrollo* alude al consentimiento de los actores socioeconómicos (fundamentalmente empresarios y trabajadores) respecto de la forma en que la IEE se vincula y configura un determinado modelo de desarrollo. Esta dimensión se corresponde por la pregunta acerca del “qué” y “para qué”; es decir, ¿qué es lo que hace a la validez, justificación y fundamento de la IEE en el mediano y largo plazo?. La respuesta es: el modelo de desarrollo. Es la invocación a cumplir con sus requerimientos –en la creencia de que es la mejor forma de asegurar los objetivos de autorrealización de la sociedad– la que determina y justifica tanto el destino y el uso social del excedente agropecuario como la posición que cada actor socioeconómico debe asumir en el proceso productivo.

A partir de estas dos dimensiones se puede entender las lógicas bajo las cuales ambos actores intervinieron en el “discurso público”. Tanto la élite peronista como la élite rural (en menor grado los cooperativistas) compartían –a pesar de sus supuestos y axiomas discursivos enfrentados– una parte sustancial en sus lógicas de intervención: sostener las propias visiones y definiciones de la realidad, a la vez que socavar las posiciones sostenidas por el otro. Así, pretendían minar la postura del “otro” apelando a: 1) su falta de correspondencia con criterios mínimos de “racionalidad”, “realidad”, “eficiencia”, “justicia”, “sentido nacional”; y 2) su carencia de legitimidad para participar o para tomar decisiones en función del “bien común” o “interés colectivo”.

Estas percepciones mutuas marcaron la memoria de los actores y es por ello que estas lógicas de intervención e interacción operaron de forma profunda sobre la lógica sociopolítica que adquiriría la ISI en el mediano y largo plazo, formando un legado que dificultaría la necesaria comunicación entre los actores estatales

y privados en el desarrollo económico. Nuestro argumento es que ello afectó negativamente la calidad de las políticas implementadas en el área del I.A.P.I.²²

El desafío analítico es, entonces, determinar en qué medida, a través de qué mecanismos y bajo qué condiciones la lógica de las interacciones presentes en la dimensión de la legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo afectaron la estructura económica. Esto implica reconocer que tanto la lógica de las interacciones como la dimensión de la legitimidad no solo forman parte del contexto del proceso de desarrollo económico, sino que son constitutivas a él y que, en gran medida, determinan sus cauces posibles.

En el caso del I.A.P.I., y sin pretensiones de exhaustividad, se pueden destacar tres grandes cuestiones. En primer lugar, habida cuenta del contexto de alta polarización y politización de los conflictos sociales, el modelo de desarrollo peronista quedó atado a la construcción política de un movimiento. Así, la estrategia de defender la IEE asociándola a la base de apoyo, popular, del peronismo hizo que la legitimidad de la IEE y del modelo de desarrollo quedara en gran medida sesgada, y por lo tanto, careciera de apoyos más allá de los que generaba el mismo gobierno.

En segundo lugar, debe señalarse que la etapa 1946-49 fue crucial, pues estableció una lógica de conflicto que fue muy difícil de superar. En esta etapa la intervención del Instituto no incorporó la opinión de quienes serían sus principales afectados y, por lo tanto, no pudo responder a los problemas percibidos por los actores privados. La IEE fue implementada “desde arriba”. Nótese que aun luego de 1949, cuando los actores rurales logran que gran parte de sus demandas sean satisfechas, la IEE sigue siendo definida de forma autónoma por la elite peronista. En cuanto a la reclamada “participación” de los actores rurales, lo que predominó fue más bien la idea de “colaboración”, acorde al ideario peronista.

Desde una perspectiva que tenga en cuenta las interacciones público-privadas a la hora de evaluar la calidad de la IEE,²³ se pondría de relieve, por ejemplo, el hecho de que el enfrentamiento entre la elite peronista y los actores exportadores llevó a la primera a desestimar las advertencias de los segundos respecto de las consecuencias negativas que tendría trabar y/o renunciar a los mercados externos –principalmente latinoamericanos– ganados por la Argentina durante la guerra. Asimismo se observaría el hecho de que tampoco fueron escuchados los reclamos rurales para que parte del excedente fuese invertido en obras de infraestructura o mecanización con el objetivo de aumentar la productividad agropecuaria. Como se vio, esto ocurrió recién luego de la crisis de 1949, cuando cambia la orientación de la IEE general.

Por último, cabe destacar que las interacciones conflictivas público-privadas estuvieron en la base de la emergencia de un modelo productivo agropecuario híbrido, pues se alteró el antiguo sistema, basado en la estancia terrateniente,

los arrendamientos y la rotación de la tierra para cultivo y ganadería, sin reemplazarlo por otro, sino simplemente congelando arrendamientos y suspendiendo desalojos.²⁴

De esta forma, la experiencia en la IEE peronista a través del I.A.P.I. pone de relieve las dificultades que tuvo la elite peronista para formular e implementar una IEE legítima, estable y de calidad en el ámbito del comercio externo de productos agropecuarios. En este trabajo, hemos explorado la hipótesis de que parte de esta dificultad se debió a la interacción de lógicas antagónicas con los actores rurales en el marco de desacuerdos mayores en torno a la legitimidad del modelo de desarrollo.

NOTAS

- 1 Agradezco a Ana Castellani, Marcelo Rougier y Paula Canelo las lecturas y/o comentarios a versiones previas del presente artículo.
- 2 En un nivel general se puede entender la IEE como el conjunto de las acciones u omisiones del Estado, generalmente expresadas a través de políticas, y que tienen por efecto regular y modelar las fuerzas del mercado: capital y trabajo. Véase Castellani (2009).
- 3 Por “modelo de desarrollo” se alude al conjunto de políticas que proyectan un determinado régimen económico-social-institucional el cual reconoce en la necesidad de desplegar la potencialidad productiva de ciertas ramas económicas (agropecuarias, industriales y/o comerciales y servicios) la clave para cumplir los objetivos de autorrealización de la sociedad. Por “modo de desarrollo” se entiende al conjunto de variables que efectivamente hacen al régimen económico-social-institucional de desarrollo vigente en un lugar y momento dado. En este trabajo se recupera la útil distinción que Roig (2008) establece entre “modelo” (entendido como “proyecto histórico”) y “modo” (entendido como “proceso histórico” concreto) de desarrollo.
- 4 Para acceder a la posición y percepción de los actores se analizaron sus estrategias discursivas. Siguiendo a Van Dijk (2000) tomamos el discurso como una forma de acción social, pues las consecuencias que genera son tomadas como reales por los actores.
- 5 El discurso público es un espacio de lucha de poder en donde los actores establecen batallas para determinar el sentido de las palabras-hechos sociales (Van Dijk, 2000).
- 6 En otra oportunidad se avanzó más detenidamente sobre la conceptualización de estas dos perspectivas (Sowter, 2010 a y b).
- 7 El Instituto cumplió funciones comerciales, financieras, reguladoras del mercado interno, promoción y fomento, abastecimiento y de subsidio (Novick, 1986).
- 8 Si bien no es el foco de este artículo, es importante aclarar que el sector cooperativo tuvo un gran crecimiento durante el peronismo y logra institucionalizarse. En 1947 la FAA funda la Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias (FACA), que junto con la Asociación de Cooperativas Argentinas representan la mayor parte del cooperativismo agrario de la zona pampeana. Al respecto ver Mateo y Olivera (2004). Cuando nos referimos al sector cooperativo, nos referimos a los sectores sociales que estas asociaciones representan: los productores directos, en su gran mayoría arrendatarios de la zona pampeana.

- 9 Recordemos que para la elite peronista la posguerra sería inestable, con predominancia de economías cerradas, comercio bilateral y crisis política que, se especulaba, desembocaría en una nueva guerra mundial.
- 10 Para las alternativas de comercio exterior, ver Fodor (2009[1975]), quien critica la idea de Díaz Alejandro (1975 [1970]) de la “oportunidad perdida” que habría representado el no haber retomado la “normalidad” del libre comercio en la posguerra.
- 11 Durante la Segunda Guerra Mundial, el *Combined Food Board* coordinó el abastecimiento de productos primarios estableciendo un cartel de compra. Ver Rapoport (2000: 412).
- 12 Vale la pena recordar que desde la llegada del gobierno de facto en junio de 1943 el Estado, a través de la Secretaría de Industria y Comercio, dio fuertes señales en el sentido de que los mercados externos conquistados durante la guerra serían preservados y promovidos. Ver *Revista de la Unión Industrial Argentina* 1943-46.
- 13 En aquellos años el problema de la inflación estuvo en el centro del discurso público, y fue objeto de numerosas políticas y campañas gubernamentales para “abaratar el costo de vida”. En este sentido, el I.A.P.I. subsidió el consumo (y elevó los salarios reales), volcando al mercado interno productos de primera necesidad a un precio menor al adquirido.
- 14 Lagomarsino era amigo personal de Miranda y también uno de los empresarios nacidos al calor de la ISI. Ambos formaron parte de las fuerzas de la Unión Industrial Argentina (UIA) que apoyaron las políticas de Perón en las elecciones internas de marzo de 1946.
- 15 La IEE peronista produjo fuertes alteraciones en la retribución de los factores productivos y fue un elemento clave en la conflictividad sociopolítica del período. En relación a la política de ingresos y la puja entre las clases y el Estado peronista véase Villarruel (1988).
- 16 Además de ser presidente del I.A.P.I., Miranda era presidente del Banco Central y del Consejo Económico Nacional desde donde manejaba la política económica del país. Ver Stawski (en prensa).
- 17 Para un análisis detallado acerca de la política económica y la debilidad de la industria durante el peronismo, ver Rougier (2012).
- 18 Hasta el momento no se ha podido determinar la performance financiera global del Instituto durante todo el período. En lo que refiere a su papel en el comercio exterior, se sabe que produjo cuantiosas ganancias entre 1946 y 1948 a raíz de los altos precios internacionales; y que entre 1949 y 1955 sumó cuantiosas pérdidas debido, entre otras cosas, a los subsidios que pagaba, tanto a los productores como a los consumidores. Sin embargo, como el I.A.P.I. tuvo multiplicidad de funciones, y sirvió para financiar tanto la compra de los ferrocarriles como las importaciones de materiales para la industria, en términos globales terminó absorbiendo recursos financieros. Rougier ha estimado que en diciembre de 1955, el I.A.P.I. debía al Banco de Crédito Industrial 4.577 millones de pesos (2001: 146).
- 19 M\$N 4.435.184,7 en 1954, contra m\$N 98.853,4 en 1947 (Dpto. de Contabilidad del I.A.P.I., 1956).
- 20 Cafiero fue una de las figuras más jóvenes del gobierno peronista y el suyo, al igual que el del equipo económico a cargo desde 1949 presidido por Gómez Morales, era un carácter eminentemente técnico. Entre 1948 y 1951 había sido consejero financiero en la embajada argentina en Washington, y entre 1951 y 1952 fue director del Departamento Socioeconómico de la Cancillería.
- 21 Esta Ley había asegurado la participación directa de los productores en la formulación e implementación de políticas para promover (y subsidiar) al sector agropecuario.

- 22 La calidad de la intervención económica estatal es entendida en términos de su adecuación a los problemas económicos a ser resueltos y a las expectativas de los agentes privados. Ver Castellani (2009) y Evans (1996).
- 23 Evans (1996) establece que el concepto de “autonomía enraizada” –aspecto clave para la calidad de la IEE en los procesos de cambio estructural– implica que las políticas públicas deben tener cierto grado de correspondencia con los problemas percibidos por los actores privados, y que, a la larga, dependen de éstos para su implementación efectiva.
- 24 Lattuada (1986) sostiene que ello fue, en parte, lo que produjo la caída de la producción agraria pampeana en el período.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Belini, D. (2009): *La industria peronista*, Buenos Aires: Edhasa.
- Berrotarán, P. (2003): *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo.
- Cortés Conde, R. (1998): *Progreso y declinación de la economía argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cramer, Gisela (2002): “Pre-peronist Argentina and the Origins of I.A.P.I.”, *Iberoamericana* 5, 2002, págs. 55-78.
- Cúneo, D. (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires: Pleamar.
- Di Tella, G. y Zymelman M. (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires: Eudeba.
- Díaz Alejandro, C. (1975 [1970]): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrotu.
- Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico* 140, Vol. 35, enero-marzo.
- Ferrer, A. (1963): *La economía argentina*, México y Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fodor, J. (2009 [1975]): “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?”, en Rock, David (comp.), *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo desde la elite conservadora a Perón-Perón*, Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Gallo, E. (1998 [1970]): “La expansión agraria y el desarrollo industrial en Argentina (1880-1930)”, en *Anuario IEHS*, N° 13, Tandil, UNCPBA.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002): “De la bonanza a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. (director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Buenos Aires: Sudamericana.
- Girbal-Blacha, N. (2003): *Mitos, realidades y paradojas en la argentina peronista (1946-1955)*, Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Girbal-Blacha, N. (2004): “Organización cooperativa agraria y política gubernamental en la Argentina peronista 1946-1955”, *Signos Históricos* 12, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- I.A.P.I. (1946): *Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio*, Buenos Aires, sin editorial.
- Jáuregui, A. (2004): *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales. 1920-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.

- Lattuada, M. (1986): *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lewis, P. H. (1993): *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Mateo, G. y Olivera G. (2004): “Las corporaciones agrarias en la Argentina Peronista (1946-1955). Un estudio comparativo entre la FAA y la ACA”, en *XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes, 13-15 octubre.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Novick, S. (1986): *I.A.P.I. Auge y decadencia*, Buenos Aires: CEAL.
- Rapoport, M. (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Rein, R. (2008): “Los hombres detrás del Hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 19, primer semestre.
- Roig, A. (2008): “El desarrollo como conflicto institucionalizado”, *Realidad Económica* 237, julio-agosto.
- Rougier, M. (2001): *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Doc. de trabajo N° 5, CEEED, FCE, UBA.
- Rougier, M. (2012): *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Sábato, J.F. (1988): *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires: CISEA.
- Schvarzer, J. (1996): *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Sidicaro, R. (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sidicaro, R. (2008): “Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, *Revista de Estudios Sociales* 35.
- Sowter, L. (2010a): “Las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal del I.A.P.I. entre 1946 y 1949”, en *Documentos de Investigación Social*, N° 12.
- Sowter, L. (2010b): “Rol de los actores sociales y perspectivas sobre el ‘truncado’ desarrollo argentino”, en Actas del Congreso Internacional “II Ciencias, tecnologías y humanidades. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento”, Chile, oct- nov.
- Stawski, M. (en prensa): “Del equipo de asalto a la consolidación: Estado, elites y economía durante el primer peronismo. 1946- 1955”, en Plotkin, M. y Zimmermann, E. *Saberes de Estado* 2, Buenos Aires: Edhasa.
- Torre, J. C. (1990): *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Editorial Sudamericana: Buenos Aires.
- Unión de Coop. Agrícolas Chaqueña Ltda. (1953): *Memoria y Balance General*.
- Van Dijk, T. (2000): *El discurso como interacción social*, Madrid: Gedisa.
- Villarruel, J. C. (1988): “El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1946-1955”, en Rapoport, M. (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires: Tesis.
- Waldmann, P. (1985): *El Peronismo. 1943-1955*, Buenos Aires: Hispamérica.

Copyright of Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe is the property of Instituto Sverdlin de Historia y Cultura de America Latina and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.