

2. Crisis, depresión y recuperación (1930-1945)

La Gran Depresión marcó el comienzo de una nueva etapa en la historia económica argentina. La caída de los precios mundiales de los productos argentinos y del volumen de las exportaciones condujo a una severa crisis. Si bien hacia 1934 la actividad económica comenzó una lenta recuperación, favorecida por factores externos, los gobiernos conservadores reforzaron la intervención del estado sobre los mercados. En ese contexto, la industria se convirtió en el sector más dinámico, mientras se acentuaba el estancamiento de la agricultura pampeana. Un nuevo *shock* externo, la Segunda Guerra Mundial, intensificó estos procesos, alentando el desarrollo industrial y la urbanización. Al mismo tiempo, el creciente papel del estado y el aumento de la población ocupada en la industria alumbraron nuevas tensiones en las relaciones entre los actores económicos y sociales.

El impacto de la Gran Depresión (1929-1933)

Los primeros síntomas de dificultades que preludivieron la Gran Depresión tuvieron lugar a finales de la década de 1920 y afectaron a todas las economías capitalistas. El rápido crecimiento de la economía norteamericana –que desembocó en una burbuja especulativa en la Bolsa de Valores de Wall Street– alentó una reversión de la corriente de capitales, reorientándola desde los países de Europa y la periferia hacia los Estados Unidos. La decisión de las autoridades de la Reserva Federal de contener la burbuja especulativa mediante la elevación de las tasas de interés acentuó el flujo de capitales hacia los Estados Unidos, creando serias dificultades para el equilibrio de la balanza de pagos.

El crack de la Bolsa de Nueva York anunció el inicio de la depresión estadounidense y la transmisión de sus efectos a la economía mundial.

Debilitadas por los desequilibrios que arrastraban desde la posguerra, las economías europeas no pudieron soportar las fuerzas recesivas. La caída de los precios internacionales, la reducción del comercio internacional y el derrumbe del nivel de actividad económica ampliaron la recesión. El orden económico mundial desapareció; en su lugar, se erigieron las barreras proteccionistas, las trabas al libre movimiento de capitales y a la mano de obra, los controles de cambio y las devaluaciones de moneda.

En una economía como la argentina en ese momento, abierta al comercio mundial y dependiente en gran medida del flujo de capitales extranjeros, los efectos de la crisis se hicieron sentir con inusual crudeza. Durante el auge norteamericano de 1928-1929, la salida de oro y divisas había tenido efectos depresivos ya que, en el marco del patrón oro, la fuga de capitales había sido acompañada de la contracción de la oferta monetaria y de un encarecimiento de las tasas de interés. A mediados de 1929, este efecto se vio acentuado por la caída de los precios de los productos de exportación. Bajo esta doble presión, la economía argentina inició el tránsito hacia la fase recesiva del ciclo económico. Una vez que la crisis mundial estalló, la pendiente se acentuó.

El principal efecto de la Gran Depresión consistió en una caída vertical de los precios mundiales. Entre 1928 y 1932, los precios de los productos de exportación descendieron un 64%. Especialmente agudo fue este descenso en el rubro de cereales y el lino, con una declinación del 40% entre 1929 y 1931. Si bien dicha caída estuvo acompañada por una reducción de los precios de las manufacturas, ésta fue más moderada. En consecuencia, los términos del intercambio (la razón entre los precios de importación y los de exportación) declinaron un 40% entre 1929 y 1932. El volumen físico de las exportaciones también descendió, aunque moderadamente (un 9% entre 1928 y 1932). La Argentina continuó exportando carnes y cereales pero a precios menores.

La reducción del ingreso originado por las exportaciones tuvo severos efectos sobre la actividad interna; la crisis se transmitió al campo, al comercio y la actividad industrial. Entre 1929 y 1932, el PBI se contrajo un 14%, y a partir de entonces inició una lenta recuperación, que en 1939 lo elevaría un 15%. Por supuesto, dicha crisis trajo aparejado el incremento de la desocupación, aunque se carece de estadísticas confiables al respecto. La caída del valor y monto de las exportaciones y la contracción del PBI provocaron un descenso marcado de las importaciones, de aproximadamente un 55% entre 1928 y 1932.

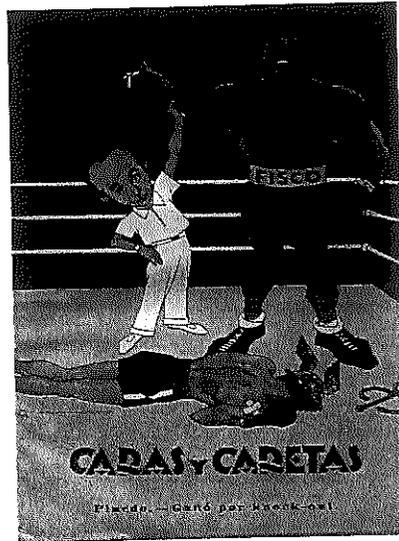
No obstante, desde una perspectiva comparada, es posible afirmar que los efectos de la Gran Depresión sobre la Argentina fueron relativamente menos agudos que en otras economías exportadoras de productos primarios minerales o agrícolas, como Chile o Cuba, las cuales no sólo padecieron la caída de los precios mundiales, sino también una aguda contracción en el volumen de las exportaciones. En el caso argentino, el hecho de que el país exportara una variedad mayor de productos primarios, en especial, alimentos de difícil sustitución, limitó el derrumbe de los volúmenes y alivió la contracción del PBI. El desempeño de la economía local también se compara favorablemente con las economías industrializadas, en especial con la de los Estados Unidos, que sólo emergieron de la crisis durante la Segunda Guerra Mundial.



Clientela convocada por las liquidaciones de la tienda La Piedad en el verano de 1934: "Una selección de mujeres porteñas empeñadísimas en adquirir los géneros con los que confeccionarán sus vestidos de dos pesos". A mediados de la década, los efectos más negativos de la crisis habían sido superados, pero los salarios reales seguían siendo menores a 1929. AGN.

En un primer momento, la crisis económica fue percibida como una fase más del ciclo económico mundial, por lo que se esperaba que, lue-

go de un período de depresión, se restableciera la normalidad en el mercado global. Ya en 1929, frente a una acentuada salida de oro que amenazaba con provocar una violenta contracción de la moneda argentina y lanzar a la economía a una profunda crisis, el presidente Yrigoyen había ordenado el cierre de la Caja de Conversión. Esta medida —mucho criticada entonces por los círculos económicos y políticos— se reveló insuficiente. Pronto, la gravedad de la recesión obligó a tomar medidas más drásticas.



Caras y Caretas, n° 1848, 3 de marzo de 1934. Las reformas fiscales en los años treinta incrementaron la presión impositiva pero sólo lograron equilibrar temporariamente el presupuesto.

Luego, la dictadura militar del general José Félix Uriburu, que derrocó al gobierno constitucional de Yrigoyen en septiembre de 1930, impulsó una política económica ortodoxa que buscaba restablecer el equilibrio de las cuentas públicas como mecanismo para mejorar el clima de los negocios. Por un lado, Uriburu ordenó rebajas en los sueldos y salarios de la administración pública, y dispuso la paralización de nuevas obras públicas. En tanto, el gobierno se comprometió a continuar abonando sus compromisos con los acreedores internos y externos. Por otro lado, buscó reforzar sus ingresos. En abril y septiembre de 1931, dispuso aumentos en varios derechos aduaneros e implantó, como medida

emergencia, un arancel adicional del 10% sobre todas las importaciones. En forma paralela, se aumentaron algunos impuestos internos (herencias, timbres y papel sellado) y se crearon otros —como el gravamen a la renta y a los combustibles— que empezaron a regir en 1932. La contracción de los gastos y la elevación de los ingresos fiscales permitieron que, hacia 1933, las finanzas públicas alcanzaran el deseado equilibrio, aunque muy pronto el déficit retornaría con fuerza.

En el orden monetario, el gobierno mantuvo cerrada la Caja de Conversión, pero se autorizó la exportación de oro para pagar los intereses de la deuda, como forma de mantener la confianza en el peso. El resultado fue una declinación vertical de la garantía en oro de la moneda y una acelerada depreciación. Alarmados por este proceso, en 1931 se implantó el control de cambios y se creó una Comisión de Control de Cambios.

El enfoque ortodoxo de la política económica también estaba presente en la decisión de continuar los pagos de los intereses de la deuda externa, la mayor parte de la cual se hallaba en manos de Gran Bretaña. Las autoridades consideraron que esta medida era esencial para mantener el prestigio del país y el acceso al mercado internacional de capitales. Sin embargo, requería grandes sacrificios, algo injustificados en el marco de una moratoria generalizada. En efecto, la caída del valor de las exportaciones imponía un importante recorte de las importaciones para disponer de divisas con las cuales pagar la deuda. El control de cambios sirvió para efectuar dicho recorte y posibilitar otros pagos. Aun así, la Argentina no recibió nuevos préstamos durante la década de 1930.

La recuperación y la política económica (1933-1938)

La recuperación de la actividad económica comenzó hacia 1933, debido en especial a la mejora de la demanda externa, antes que a políticas oficiales. En efecto, un ciclo de sequías afectó a los principales competidores del país en el mercado mundial de cereales: los Estados Unidos, Canadá y Australia. La caída de la oferta mundial de cereales impulsó una recuperación de los precios que, hacia 1937, superaron los niveles previos a la crisis. Si bien el volumen de las exportaciones no ascendió notablemente, la mejora de los precios estimuló la economía interna, y los términos del intercambio alcanzaron en 1937 el nivel de 1928-1929, el más alto de la década de 1920. La recuperación de los precios repercutió positivamente sobre el ingreso de los agricultores y se transmitió

al resto de la economía interna. La mejora del sector externo permitió incrementar las importaciones, lo que impactó en forma positiva en la producción doméstica.

En tanto, las políticas públicas desempeñaron un papel secundario en esta temprana recuperación. La política económica oficial combinó medidas que implicaban continuidad con otras que introducían innovaciones. Entre las primeras, se destacó la política fiscal: los incrementos arancelarios e impositivos dispuestos por Uriburu no alcanzaron para equilibrar las cuentas públicas.



El ministro de Hacienda Federico Pinedo pronuncia un discurso en la inauguración del Banco Central en agosto de 1935. AGN.

Durante el gobierno de Justo, la política de creación de nuevos impuestos continuó. En julio de 1932, el Parlamento sancionó la Ley 11 580 que imponía el impuesto a la renta, un proyecto propuesto sin éxito por Yrigoyen y Alvear, e instaurado por decreto de Uriburu. Un año más tarde, Pinedo propuso una reforma impositiva, que disponía la creación de nuevos tributos y la unificación de varios impuestos internos que hasta entonces eran recaudados por los estados provinciales, y que en adelante serían cobrados por el gobierno nacional y luego devueltos a las provincias. La centralización se proponía dotar de mayor eficiencia

cia a la recaudación y terminar con las prácticas de algunas provincias que, durante la década previa, habían establecido gravámenes que alzaron barreras en el mercado interno, puesto que implicaban una doble tributación sobre artículos de consumo masivo, como fósforos, tabaco y bebidas alcohólicas. Por supuesto, el impuesto único constituyó un avance más de la centralización del estado federal.

En conjunto, las reformas impositivas buscaban reducir la dependencia del estado de los recursos de la aduana, que sin embargo continuaron siendo la principal fuente de ingresos públicos. A pesar de estas reformas, el gobierno no logró alcanzar el equilibrio fiscal; el gasto público continuó creciendo a un ritmo mayor al de los ingresos y el déficit fiscal se volvió crónico, manteniéndose en torno del 2% del PBI entre 1933 y 1937 y trepando al 4,3% en 1939. La fragilidad fiscal obligó a prolongar impuestos que habían sido pensados como extraordinarios, tales como el arancel adicional del 10%, cuya aplicación fue prorrogada año tras año por el Congreso.

La búsqueda del equilibrio fiscal condujo a una reforma del presupuesto estatal con el objetivo de mejorar los cálculos sobre los recursos disponibles y los gastos e inversiones realizados anualmente por el gobierno. Pinedo implementó una reestructuración de la deuda pública interna y externa, con el objetivo de reducir el monto de los servicios anuales que, entre 1930 y 1932, representaron el 16% del valor de las exportaciones. La deuda flotante de corto plazo, tomada para financiar el déficit estatal durante la crisis, se redujo hasta su eliminación. También se impulsó la conversión de la deuda a tasas de interés algo más bajas, pero a mayores plazos. Hacia finales de la década, era cada vez más claro que el gobierno financiaba sus gastos por medio del mercado local de capitales antes que de los mercados externos.

Otra reforma importante fue la creación del Banco Central. El primer proyecto en este sentido, presentado en 1917 por Domingo Salaberry, ministro de Hacienda de Yrigoyen, no había logrado aprobación. Mientras tanto, en la década de 1920, la Sociedad de Naciones y los especialistas mundiales recomendaban la creación de este tipo de instituciones. En la Argentina, los efectos de la crisis incentivaron proyectos semejantes. En 1933, el gobierno de Justo contrató los servicios de un especialista inglés, Otto Niemeyer, recomendado por el Banco de Inglaterra. Finalmente, los proyectos oficiales fueron redactados por el grupo de economistas ligados a Pinedo. En 1935, el Parlamento aprobó un conjunto de leyes que disponía una amplia reforma bancaria y ordenaba crear el Banco Central de la República Argentina. Esta institución

tendría como objetivos la preservación del valor de la moneda nacional regulando el crédito y el circulante de acuerdo con la demanda generada por el desenvolvimiento normal de los negocios. Además, centralizaría las reservas de oro y divisas, y moderaría sus fluctuaciones y efectos sobre la moneda, el crédito y la actividad económica. Otras funciones clave serían el contralor de la actividad de los bancos públicos y privados, y oficiar como agente financiero del gobierno en relación con la deuda externa e interna.

La creación del banco produjo controversias debido a sus importantes atribuciones y al hecho de que era una institución mixta, donde el gobierno tenía una influencia limitada: sólo tres representantes de un directorio compuesto por catorce miembros. Los bancos privados contarían con la mitad del directorio, lo que fue visto con suspicacia por parte de algunos círculos políticos. La institución, cuya gerencia general desempeñó Raúl Prebisch entre 1935 y 1943, cumplió un papel destacado en la regulación de la macroeconomía, el crédito y el funcionamiento de los bancos. De cualquier modo, estas reformas habrían sido de difícil aplicación sin la política previa destinada a reducir los gastos y la deuda pública flotante.

Otra institución clave en el sector bancario fue el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, entidad creada para sanear la cartera del Banco de la Nación y de los bancos comerciales, absorbiendo los activos congelados (créditos no cobrables y propiedades que no podían liquidarse). El Instituto destinó grandes recursos a estas tareas, beneficiando los intereses de miles de depositantes y empresas. No obstante, la intervención estatal generó críticas debido a la concentración de subsidios en cuatro bancos, la falta de publicidad de las operaciones realizadas y las sospechas de operaciones dolosas contra el estado.

Si las políticas fiscales y la reforma bancaria se asentaron sobre medidas previas, el manejo del control de cambios fue más innovador. En noviembre de 1933, se implantó un régimen más severo que el anterior cuyo objetivo principal era evitar la acumulación de compromisos en divisas. Se dispuso entonces un orden de prioridad para cubrir los pagos de la deuda, las importaciones esenciales y las remesas de utilidad de las empresas extranjeras radicadas en el país; además, se dispuso una nueva devaluación de la moneda (un 20%), al tiempo que el mercado cambiario se desdobló en uno denominado "oficial" y otro "libre". En el primero, debían venderse las divisas provenientes de las exportaciones tradicionales; a su vez, el gobierno vendía las libras o dólares a los importadores que contaban con un permiso previo, a un precio má-

alto. En cambio, en el mercado libre, la oferta de divisas provenía de las exportaciones no tradicionales y la cotización de las divisas sería un 20% mayor. A ese mercado, el gobierno derivó todas las operaciones de importación no prioritarias, buscando desalentarlas. Por supuesto, el gobierno podía adquirir divisas en el mercado oficial y colocarlas, con un 20% de margen, en el mercado libre. Ello le permitía obtener un importante ingreso y modificar la composición y el origen de las importaciones. De hecho, las operaciones de importación en el mercado oficial quedaron limitadas a los países con los que la Argentina firmó tratados de comercio bilateral, práctica inaugurada en mayo de 1933 con el tratado anglo-argentino Roca-Runciman. En cambio, las importaciones de países sin convenio (los Estados Unidos) fueron castigadas por medio del mercado libre.

Este régimen cambiario le permitió al estado obtener ganancias de las operaciones de compra y venta de divisas. Pinedo argumentó que el Fondo de Margen de Cambios serviría para financiar un programa de ayuda a los agricultores, consistente en la fijación de precios sostenidos, por debajo de los cuales la producción de trigo, maíz y lino sería adquirida por el gobierno a través de una Junta Reguladora de Granos. La mejora de los precios internacionales volvió innecesaria esta política, pero el hecho de que se mantuviera el doble mercado cambiario y el margen lo convirtió en un impuesto a las exportaciones primarias.

El programa económico de Pinedo de 1933 se completó con la creación de una veintena de agencias estatales, destinadas a regular los diversos rubros de la producción. Entre las más importantes se destacaron la Junta Reguladora de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Vinos, la Junta Reguladora de la Industria Lechera, la Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de la Yerba Mate, y la Junta Nacional del Algodón. Estas instituciones tenían características específicas; algunas estaban destinadas a existir sólo unos años, hasta cumplir sus propósitos. En términos generales, estaban gobernadas por directorios, donde las diversas corporaciones de la producción, la industria y el comercio tenían representación. El papel de estas juntas fue variable: en ocasiones buscaban defender la producción por medio de precios mínimos, en otras buscaban limitar la producción para contener la caída de los precios (como ocurrió con la Junta Reguladora de Vinos, que adquirió y destruyó parte de la producción vitivinícola). Otras desempeñaron una labor más dinámica para mejorar los cultivos, la regulación de la comercialización

y las posibilidades de industrialización y exportación (como la Junta Nacional del Algodón).

En conjunto, la política económica del ministro Pinedo implicó una importante reforma que, aunque no constituyó el impulso principal para la mejora de la actividad productiva, sin dudas colaboró con la recuperación iniciada en 1934. En 1937, la reversión de las favorables condiciones existentes, con la caída de los precios mundiales de los cereales y una magra cosecha interna, empujaron a la economía a la recesión. La acumulación de grandes importaciones, alentadas precisamente por la recuperación previa, amenazaba provocar una crisis de la balanza de pagos. El gobierno respondió a esta coyuntura mediante una nueva devaluación monetaria, la generalización de un permiso de cambio previo para comprimir las importaciones y un incremento de crédito para moderar la recesión. Ante los renovados temores generados por el inminente estallido de una nueva conflagración europea, la breve recesión de 1937-1938 fue olvidada muy pronto.

El comercio exterior y el bilateralismo

La crisis mundial de 1929 puso fin a la etapa de expansión del comercio internacional iniciada a mediados del siglo XIX. Ya la Primera Guerra Mundial y los acuerdos de la posguerra habían afectado sensiblemente el orden económico internacional, basado en el comercio multilateral y el sistema de patrón oro. Entonces, algunas prácticas proteccionistas que levantaron barreras al libre flujo de mercaderías, se habían fortalecido. A partir de 1929, el cese del flujo de capitales y la caída de los precios mundiales alentaron la adopción de medidas destinadas a aislar las economías internas de la internacional. El abandono del patrón oro, la devaluación monetaria y la adopción de políticas proteccionistas, que buscaban evitar que la depresión se trasladara a las economías internas, destruyeron el mercado mundial y provocaron una declinación del valor del comercio internacional. A partir de entonces, el comercio mundial se organizó sobre bases muy diferentes; acuerdos y tratados de comercio bilaterales adquirieron especial importancia. De esta forma, el mercado mundial quedó dividido en compartimentos estancos, y su volumen y valor no superarían los niveles anteriores a la crisis sino hasta la segunda posguerra.

Estos cambios tuvieron gran impacto en una economía como la argentina, en la cual el comercio exterior representaba un gran porcenta-

je del PBI. Si bien el volumen de las exportaciones no declinó en forma sustancial, entre 1930 y 1934 su valor cayó un 50% con respecto al quinquenio 1925-1929. Debido al deterioro de los términos del intercambio, el valor de las importaciones descendió un 53%, y su volumen también declinó un 25%. Las importaciones y exportaciones, medidas como porcentaje del PBI, descendieron desde un 21-22% entre 1925 y 1929 a un 16-14% entre 1930 y 1934.

Cuadro 3. Valor y volumen de las exportaciones e importaciones argentinas (1925-1944)
(promedios quinquenales)

	Exportaciones		Importaciones	
	Miles de toneladas	Millones de U\$s	Miles de toneladas	Millones de U\$s
1925-1929	15 008	887	11 494	805
1930-1934	14 872	444	8 498	377
1935-1939	14 217	540	9 235	394
1940-1944	6 500	514	5 459	303

Fuente: Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston, 1977, p. 49.

Además de la declinación del valor del comercio exterior, la crisis tuvo otras consecuencias. En la década anterior, el comercio exterior argentino había asumido un marcado signo triangular con Gran Bretaña y los Estados Unidos. La primera continuaba siendo el principal mercado para los productos argentinos, pero, en los años veinte, los Estados Unidos se habían convertido en el primer exportador de manufacturas a la Argentina. La ventaja de este país se basaba en que su industria ofrecía artículos de nueva tecnología (automóviles, maquinaria agrícola, artículos eléctricos y equipos para la industria) a precios muy competitivos, que el mercado argentino consumía en grandes cantidades. En cambio, Gran Bretaña podía competir en bienes de consumo no durables, de tecnología sencilla, que ya comenzaban a fabricarse en el país. El problema era que, a diferencia de Gran Bretaña, los Estados Unidos no adquirían productos argentinos. Mientras subsistió el patrón oro, el desequilibrio comercial argentino-norteamericano se resolvió compensándolo con el superávit del país en su comercio con Gran Bretaña. Sin

embargo, luego de la crisis de 1929, eso ya no fue posible. A finales de la década de 1920, la misión D'Abernon reveló las tensiones crecientes entre los Estados Unidos y Gran Bretaña por el control del mercado argentino. En 1932, el anuncio británico de que otorgaría ventajas comerciales a los países que formaban parte de la *Commonwealth* (entre los cuales se hallaban Canadá, Australia y Nueva Zelanda) provocó alarmas en la Argentina.

Ante el temor por las repercusiones de esa medida, el presidente Justo decidió el envío de una misión a Londres, con el propósito oficial de retribuir la visita del príncipe de Gales, pero con el objetivo principal de negociar un acuerdo comercial. Finalmente, en mayo de 1933 se anunció la firma del acuerdo entre el vicepresidente argentino Julio Roca (hijo), quien encabezaba la misión argentina y el jefe del Board of Trade Walter Runciman. El tratado Roca-Runciman comprometió a Gran Bretaña a continuar adquiriendo carnes enfriadas argentinas por un monto similar al de 1932 (unas 390 000 toneladas), pudiendo reducirlas, en condiciones especiales, hasta en un 10%, siempre que se produjeran rebajas similares para la importación de carnes de sus dominios. El tratado también consagró la distribución de la cuota, estableciendo que el 85% de los embarques sería administrado por Londres entre las empresas británicas y no americanas, y el 15% restante podría ser gestionado por el gobierno argentino, el cual podía distribuirlo entre los frigoríficos nacionales, a condición de que éstos no persiguieran "primordialmente fines de lucro".

A cambio de estas ventajas, la Argentina realizó una serie de importantes concesiones cambiarias, arancelarias y financieras. Entre ellas se destacó la obligación de asignar las divisas provenientes de las exportaciones argentinas a Gran Bretaña con el objetivo de concederle el cambio para la importación de productos del mismo origen y autorizarla la remesa de las utilidades de las empresas británicas radicadas en el país. El gobierno de Justo también se comprometió a mantener libre de derechos la importación de carbón inglés y otros artículos, aunque rechazó las exigencias británicas de rebajas generales de aranceles hasta el nivel de 1930. Finalmente, se daría "tratamiento benévolo" a las empresas de servicios públicos de propiedad británica, cláusula que luego sería cumplida a través de la ley que dispuso la creación de la Corporación de Transportes de Buenos Aires, mediante la cual se eliminó la competencia de taxis y colectivos en el transporte de pasajeros. Unos meses más tarde, en noviembre de 1933, el ministro Pinedo impuso

una reforma cambiaria que acentuó la fiscalización oficial sobre el comercio de importación y el movimiento de capitales. En conjunto, el pacto Roca-Runciman y la reforma cambiaria de 1933 tendieron a reforzar los vínculos comerciales entre la Argentina y Gran Bretaña. A cambio de cierta estabilidad de las exportaciones de carnes enfriadas al mercado británico, Gran Bretaña logró recuperar el primer lugar como proveedora de artículos manufacturados, desplazando a los Estados Unidos a una posición secundaria.

La firma del convenio Roca-Runciman fue recibida favorablemente por la Sociedad Rural y la Federación Agraria, mientras que la Unión Industrial, que inicialmente había temido que el gobierno de Justo acordara importantes rebajas arancelarias, atenuó sus críticas iniciales luego de la firma del convenio suplementario de tarifas, ya que la Argentina realizó sólo algunas concesiones menores. En cambio, otros sectores censuraron duramente las ventajas acordadas a Gran Bretaña. Los hermanos Julio y Rodolfo Irazusta -criadores de ganado e intelectuales nacionalistas- lo interpretaron como otro eslabón de la cadena que unía a la Argentina con el imperialismo británico, aunque se apresuraron a responsabilizar a la clase dirigente, una oligarquía perniciosa que daba la espalda a los intereses y la cultura nacional.

El pacto Roca-Runciman, la industria y el futuro de la economía argentina

En abril de 1934, el ministro de Agricultura Luis Duhau pronunció un discurso en la Cámara de Comercio argentino-británica, en el que analizó el futuro de las relaciones comerciales entre ambas naciones. El ex presidente de la Sociedad Rural calificó como "el principio más equitativo" el establecido en el acuerdo de Londres, mediante el cual, a mayores compras británicas, mayor sería el cambio disponible para los importadores de manufacturas. Pero advirtió también que, "si se aplican nuevos cortes a la importación de nuestro *chilled beef*, no sólo se nos corta a nosotros sino también a los propios exportadores de manufacturas inglesas [...]. Y es claro que si por las razones antedichas este país se viera en el trance muy lamentable de cortar también sus importaciones británicas, por falta de divisas, es fácil prever lo que sucederá de prolongarse por cierto tiempo una situación así; que antes de quedarnos sin los artículos que veníamos importando y pagando con nuestras exportaciones, optaremos por fabricarlos aquí, como ya lo hemos hecho

y lo estamos haciendo con muchas otras mercaderías. Bien o mal, tendremos que hacerlo. Nosotros produciremos más manufacturas. Y allí se producirá más carne. Empero, no se trata de un simple cambio de papeles, por cuanto la situación es radicalmente distinta. La carne no se produce mejor ni a más bajo costo, con el hecho de forzar la producción hacia arriba, por la naturaleza misma de la actividad. En tanto que según sucede de ordinario en la industria, cuanto más se fabrica, tanto mejor se lo hace, tanto más grandes son las posibilidades de alcanzar mayor eficiencia. Es más, a nadie se le oculta que una vez que comienzan a moverse las ruedas de la industria, y andan bien, ya no se paran, como no sea por las contingencias económicas a que están todos sujetos. Es imposible volver atrás en el proceso de industrialización, y si los hechos nos fuerzan a reducir nuestra exportación de carnes y a quedarnos con la sola esperanza de un futuro acrecentamiento de la producción por aumento del consumo local, nuestro encauzamiento hacia ciertas líneas de la industria manufacturera será definitivo”.

El discurso generó repercusiones en Londres, y el ministro se sintió obligado a aclarar sus propuestas. El 2 de mayo afirmó: “Sigo creyendo que es de indiscutible conveniencia para la Argentina mantener con el Reino Unido un intercambio cada vez más activo. Desgraciadamente, esta vez la solución no depende de nosotros”.

“La defensa de la economía nacional”, *Anales de la Unión Industrial Argentina*, Año XLVIII, n° 785, mayo de 1934, pp. 17-21. ■

La crítica del pacto alcanzó mayor virulencia con motivo de la investigación sobre el comercio de las carnes realizada por una comisión de Senado, la cual debió enfrentarse con la inusitada resistencia de los frigoríficos extranjeros, que ocultaron sus archivos y demás documentos contables. Por entonces, a mediados de 1935, los vínculos económico-anglo-argentinos estaban ya sólidamente reforzados. El senador demócrata progresista Lisandro de la Torre denunció algo que se sospechaba desde hacía largo tiempo (al menos, desde el informe parlamentario sobre los *trust* de 1919): que el comercio argentino de carnes estaba controlado por cuatro empresas británicas y estadounidenses: Armour, Anglo, Swift y Wilson. Las denuncias del senador santafecino fueron acompañadas por documentos que comprobaban las maniobras de las empresas que ocultaban sus ganancias, evadían el pago del impuesto los réditos y otros tributos, y empleaban diversos artilugios para reducir los precios de compra de la carne.

Las acusaciones de De la Torre no se detenían en las empresas extranjeras sino que abarcaban a los ganaderos invernadores, que eran los beneficiados por los precios abonados por los frigoríficos en detrimento de los criadores. Más importante aún, las maniobras de esas empresas revelaban que contaban con la protección del gobierno, que por omisión o deliberadamente las dejaba en libertad de acción. Incluso el gobierno se había opuesto a que dos frigoríficos nacionales, Gualeguaychú y Grondona y Cía., emplearan parte de la cuota del 15%, y en cambio se la había otorgado a las empresas británicas y norteamericanas.



De la Torre y el problema de las carnes

Además de la mayoría del directorio de la Sociedad Rural, han estado en contra de la investigación cierto número de ganaderos, y sobre todo invernadores, tratados en condiciones preferentes por los frigoríficos [...]. El público los considera simples comerciantes que miran el negocio desde su punto de vista individual.

[...] He dicho ya que ni el Frigorífico Gualeguaychú ni Grondona y Compañía exportan novillos que se puedan llamar inferiores, pero admitamos que el 4% de que disponen en conjunto lo emplearán totalmente en exportar novillos de una calidad comparable a la de los australianos, brasileños, o África del Sur. No se podría decir por eso que se deja sin salida a la carne buena, como lo afirman con verdadera malicia los firmantes de la exposición (los invernadores). ¿No es falso y ridículo pretender que esa cuota mínima amenazaría de desalojo a los productores de carnes de primera si se les aumentara en 2,3 o 4%?

Tienen el 96% de la cuota a su absoluta disposición en su calidad de predilectos de los frigoríficos. ¿No les parece bastante? ¿Hasta dónde llegará su codicia al irritarse porque se asigne un 2 o 3% de la cuota del Convenio de Londres?

[...] Pero no es cuestión de codicia, señor presidente; yo sé que la finalidad que se busca es otra, es servir a la política del ministro de Agricultura, llamada del “respeto absoluto de las situaciones creadas”, siendo la situación creada la explotación del ganadero por el frigorífico. Sostienen esa política y se siguen llamando nacionalistas.

No se trata, por otra parte, de nada nuevo en la actitud de los invernadores adictos al Poder Ejecutivo y a los frigoríficos, sino de un eslabón más en la cadena de actos demostrativos de que el Poder Ejecutivo de la Nación, desde el presidente abajo, sirven conscientemente el interés

de los frigoríficos extranjeros en desmedro, sobre todo, de los pequeños productores.

Palabras del senador Lisandro de la Torre en la sesión del 27 de junio de 1935, reproducidas en Tulio Halperin Donghi, *La república imposible, (1930-1945)*, Buenos Aires, Ariel, 2004, pp. 501-503. ■

Las denuncias de las ventajas obtenidas por el ministro de Agricultura Luis Duhau, un rico invernador, cuestionaron al gobierno de Justo dando más resonancia al debate. En buena medida, como advierte Tulio Halperin Donghi, estas derivaciones opacaron el tema del debate: el comercio de las carnes y el vínculo anglo-argentino. El debate culminó en un hecho dramático y luctuoso. En la sesión del 23 de julio, el senador demócrata progresista Enzo Bordabehere fue asesinado por un ex policía y militante conservador, que aparentemente se proponía silenciar a De la Torre.

Si bien el acuerdo anglo-argentino fue el convenio bilateral más importante, no fue el único. La Argentina firmó convenios similares con otras naciones, como Brasil (1933), Chile (1933), Italia (1933), Alemania (1934), Bélgica (1934), Suiza (1934), España (1934), Países Bajos (1934), Uruguay (1935), Austria (1936) y Francia (1938). Varias concesiones otorgadas a Gran Bretaña se hicieron extensivas a estos países debido a la cláusula de "nación más favorecida" de esos convenios. En cambio, el fracaso por arribar a un acuerdo similar con los Estados Unidos perjudicó notablemente el comercio entre ambas naciones. Washington acusaba a Buenos Aires de discriminación en la concesión de cambio, ya que tanto la importación de mercaderías como la remisión de utilidades de las empresas norteamericanas radicadas en el país debían negociarse en el mercado libre, donde la cotización del dólar era más alta. Como resultado, la participación de los Estados Unidos en el comercio importador declinó desde un promedio del 25% entre 1925 y 1929 a sólo un 10% entre 1930 y 1939.

La Segunda Guerra Mundial y el plan Pinedo

El inicio de la Segunda Guerra Mundial también afectó el comercio mundial. La guerra submarina, los bloqueos y la escasez de bodega hicieron temer la pérdida de importantes mercados para los productos argentinos y una severa crisis en el agro pampeano. El primer efecto de

la guerra consistió en una brusca caída de las exportaciones de cereales y una reducción, significativa aunque menor, de las importaciones de manufacturas. El gobierno de la Concordancia respondió con la presentación del Plan de Reactivación Económica elaborado por Federico Pinedo –nuevamente designado ministro de Hacienda– y el gerente del Banco Central, Raúl Prebisch. El Plan Pinedo tenía como objetivo principal responder a la crisis del agro pampeano mediante la puesta en marcha de un ambicioso programa de adquisición estatal de las cosechas. En forma paralela, Pinedo propuso un programa de construcción de viviendas, con el cual se buscaba revertir los efectos depresivos de la crisis externa sobre la ocupación y el consumo doméstico. Este programa se financiaría mediante la creación de un régimen crediticio que, con el respaldo del estado, movilizaría los depósitos privados en el sistema bancario para la concesión de créditos a mediano y largo plazo. El mismo régimen se emplearía para incentivar la inversión en el sector manufacturero, donde se promoverían nuevas industrias destinadas tanto a sustituir importaciones como a la exportación.

Estas reformas permitían prever que el plan no sólo tenía objetivos de corto y mediano plazo, sino que también alentaba ciertas reformas estructurales. En cualquier caso, varios factores condujeron al abandono de este proyecto. En primer lugar, el tratamiento legislativo del plan se encontró con una dura oposición del radicalismo, que rechazaba el retorno al fraude electoral, alentado por el vicepresidente Ramón Castillo (a cargo del Poder Ejecutivo por enfermedad del presidente Roberto Ortiz). Si bien el plan recibió media sanción de la Cámara de Senadores, en la cámara baja la oposición se negó a tratarlo. La falta de un acuerdo político ante la delicada coyuntura externa provocó el fracaso.

Poco después, Pinedo –quien había sido nombrado por Ortiz y era un notorio partidario de los aliados– renunció a su cargo, enemistado con la postura neutralista de Castillo. No obstante, el factor que condujo a que el plan fuera archivado definitivamente fue el cambio de la coyuntura mundial. El volumen de las exportaciones continuó declinando hasta 1943, pero sus precios ascendieron en forma considerable. Como las importaciones también se contrajeron, la balanza comercial comenzó a arrojar un importante superávit. Al final de la guerra, la Argentina había acumulado grandes saldos en divisas a su favor, en especial en libras esterlinas, que la convertían en una nación acreedora por primera vez en su historia.

Durante la guerra, la economía argentina continuó desarrollándose, impulsada por el sector industrial y orientándose, en mayor

medida, hacia el mercado interno. Con todo, las tasas de crecimiento fueron menores a las de los años de gran expansión previos a 1930. Más interesante aún es que el ritmo de crecimiento fue notablemente menor que el de Australia y Canadá, e incluso que el de Brasil y México, lo cual parece revelar cierta pérdida de dinamismo de la economía local.

Además de la expansión del sector industrial –que conduciría que, hacia 1943, el aporte de ese sector al PBI superara, por primera vez en la historia, el de la agricultura y la ganadería juntas–, la guerra estuvo acompañada de otras dos novedades importantes. La contracción de las exportaciones, en particular de cereales y lino, modificó su composición, incrementando la participación de las carnes enfriadas y congeladas, y de productos manufacturados, que llegaron a representar el 20% del total del valor exportado en 1943.

Estos cambios se debieron al cierre del mercado europeo (el comercio quedó restringido a Inglaterra, España y Portugal) y al aumento del intercambio con los países de América. Si bien Gran Bretaña continuó siendo el principal mercado para los productos argentinos, con una tercera parte del total, la participación de los Estados Unidos ascendió hasta representar un promedio del 25% de las exportaciones, y también crecieron las ventas a Brasil y otros países limítrofes. Los Estados Unidos adquirían lanas, cueros, pieles, extracto de quebracho y productos lácteos en grandes cantidades. Por otra parte, debido a su gran capacidad industrial, se convirtieron en el principal origen de las importaciones argentinas. De allí provenían las manufacturas, los equipos y demás bienes de capital, y los insumos básicos. El incremento del intercambio con los Estados Unidos, en el marco de las duras condiciones de la guerra, abrió el camino para un acuerdo comercial, que había sido postergado durante los años treinta debido a los desencuentros entre Buenos Aires y Washington.

Finalmente, en octubre de 1941, Castillo firmó el convenio comercial con los Estados Unidos, que reemplazaba al viejo tratado de 1856. No obstante, las ventajas fueron pocas. Luego del ataque japonés a Pearl Harbor, en diciembre de 1941, el ingreso de los Estados Unidos a la guerra y la obstinada neutralidad de la Argentina limitaron el incremento del intercambio. Varios artículos fueron colocados en la lista de productos críticos cuya exportación a países neutrales estaba prohibida. A partir de 1943, la escasez de fueloil, automóviles, neumáticos, equipos industriales y maquinarias agrícolas se agravó, afectando negativamente el desempeño de la economía argentina.

La otra novedad fue el incremento de la inflación, un fenómeno que padecían todas las economías en mayor o menor medida. En la Argentina, las tensiones inflacionarias tuvieron su origen en factores externos e internos. Por un lado, el superávit comercial y el ingreso de capitales europeos, que huían de sus países en busca de refugio, incrementaban el poder de compra interno, aunque sin aumentar la disponibilidad de bienes. Por otro lado, a partir de 1939, el gobierno implementó un vasto programa de adquisición de las cosechas a través de la Junta Nacional de Granos. Este organismo, creado para paliar la crisis de 1930, no había cumplido un papel muy dinámico debido a la mejora de los precios mundiales por encima de los precios de sostén. En cambio, a partir de 1939, las compras estatales adquirieron importancia. Contrariamente a lo dispuesto en 1933, el programa no fue financiado con el Fondo de Margen de Cambios, sino mediante créditos del Banco de la Nación. Las deudas estatales por este rubro alcanzaron unos 1000 millones de pesos en 1942. Si bien este programa evitó la crisis agrícola, incrementó también el poder de compra interno y las tensiones inflacionarias.

Frente a este problema, los gobiernos de Ortiz y Castillo ensayaron diversas medidas. En septiembre de 1939, Ortiz promulgó la Ley 12 591, que otorgó al Poder Ejecutivo amplias atribuciones para asegurar el abastecimiento del mercado doméstico mediante la fijación de “precios máximos” (un término novedoso en la época) para productos alimenticios, vestimenta, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción y sanidad. La ley también autorizó al gobierno a implantar cuotas y prohibiciones para la exportación de productos, así como a expropiar mercaderías, medidas que se volvieron más usuales a partir de 1942. Entre 1939 y 1946, se dictaron centenares de decretos destinados a moderar el ritmo de la inflación, combatir la especulación y asegurar el abastecimiento interno. En el orden financiero, el Banco Central puso en marcha una política de absorción de dinero por medio de la colocación de títulos y bonos públicos y, a partir de 1943, se establecieron rígidos controles para el ingreso de capitales extranjeros. El pronunciado incremento de los gastos públicos y el déficit fiscal llevó a las autoridades nacionales a buscar soluciones más efectivas, como una reforma impositiva. En 1942, el ministro de Hacienda Carlos Acevedo presentó al Congreso una serie de proyectos para cubrir los recursos estatales afectados por la caída de las importaciones. Entre ellos, el impuesto móvil a las exportaciones –que limitaría los ingresos percibidos por el incremento de los precios de la carne– y el tributo a las ganancias extraordinarias. Estas propuestas fueron recibidas con

disconformidad por las principales organizaciones empresarias (Bolsa de Comercio, UIA, SRA y CACYP), que se organizaron en el Comité de Defensa Económica. Los proyectos oficiales tampoco contaron con el apoyo de los legisladores, con la excepción de la bancada socialista. Recién en diciembre de 1943, el gobierno militar que sustituyó a Castillo establecería el impuesto a las ganancias extraordinarias. De cualquier manera, las presiones inflacionarias y sus causas continuarían siendo objeto de debate entre el gobierno y los grupos de poder hasta la posguerra.

Los sectores productivos.

Crisis y estancamiento en la agricultura pampeana

El estallido de la Gran Depresión marcó el comienzo de una larga etapa de dificultades y de estancamiento para el agro pampeano. La crisis se transmitió al sector primario exportador a través de la caída de los precios internacionales, que ya desde 1927 mostraban una tendencia negativa. En el período más agudo de la crisis, entre 1928 y 1932, la caída del valor de las exportaciones agrarias fue del orden del 45%. Esta brusca reducción afectó, en primer término, a los productores agrícolas, pero se transmitió también al sector comercial y financiero, y al resto de las actividades económicas de la región pampeana. El descenso del ingreso agrícola provocó serios trastornos, cuya reversión parecía improbable. Miles de arrendatarios y medianos productores se vieron perjudicados debido a que no podían hacer frente a los costos de producción ni a las deudas contraídas. Muchos productores, que habían accedido a la propiedad de la tierra mediante cédulas hipotecarias del Banco Hipotecario Nacional o bien a través de créditos de la banca comercial, afrontaron el peligro de quedarse en la ruina, dado que el peso de sus deudas se había incrementado notablemente con la baja de los precios de la producción y de la tierra. La crisis económica amenazaba convertirse en una crisis social de grandes dimensiones, al provocar la quiebra de miles de productores y la expulsión de población del campo hacia las ciudades.

¿Cuáles fueron las respuestas de las autoridades gubernamentales frente a estos procesos? El gobierno de Justo propició diversas reformas legislativas destinadas a resolver los problemas más urgentes del sector y a defender en mejores términos la producción agraria pampeana. Para aliviar el peso acrecentado de las deudas hipotecarias, en 1933 el Parlamento sancionó tres leyes que establecían moratorias a las deudas,

reducían los intereses y limitaban los embargos. Con el propósito de mejorar la situación de los arrendatarios, el gobierno de Justo alentó la reforma de la Ley 11.170/21. La nueva Ley 11.627 de 1932 buscó brindar mayor estabilidad a los productores mediante la extensión de los contratos hasta un mínimo de cinco años, y de los beneficios de la ley a todos los arriendos, suprimiendo así el límite establecido de las 300 hectáreas.

Por otra parte, el gobierno puso en marcha medidas destinadas a mejorar los precios, como por ejemplo el control estatal sobre el Mercado de Cereales a Término y la prohibición de compra de productos con precios a fijar. Respondiendo a un viejo reclamo, el general Justo logró la aprobación de una ley que disponía un amplio programa de construcción de elevadores de granos en las zonas de producción y en los puertos del Litoral, con lo cual se buscaba evitar que los productores se desprendieran rápidamente de las cosechas, en desmedro de los precios. Sin dudas, la medida más importante fue la creación, en 1933, de la Junta Reguladora de Granos y la fijación de precios mínimos o "sostén" en un nivel en que la Junta se obligaba a adquirir la producción.



Tractor con arado de rejas, 1937. En los años treinta, la tractorización del agro pampeano se vio limitada por la crisis agraria y las trabas comerciales entre la Argentina y los Estados Unidos. AGN.

Para entonces, la recuperación de los precios mundiales atenuó los efectos más negativos de la debacle. De cualquier manera, la crisis de 1929 marcó el final de una etapa de acceso de los productores a la propiedad de la tierra y acentuó el peso de los arrendatarios en el régimen de tenencia pampeano. Durante la década de 1930, el área sembrada se mantuvo constante, aunque hubo variaciones importantes en cuanto a la extensión cultivada con trigo, maíz y lino, que respondieron a la cambiante situación del mercado mundial y de la producción de los países competidores. En cambio, el cultivo de girasol vivió un gran auge. El área sembrada ascendió desde unas 56 800 hectáreas en 1933-1934 hasta unas 530 000 en 1940-1941 y, si bien el cultivo se extendió fuera del área pampeana, esta región fue la más importante.

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, el sector agrícola se vio seriamente perjudicado. La escasez de bodegas y la pérdida del mercado europeo derrumbaron las exportaciones de granos. En consecuencia, comenzó una importante declinación del área sembrada, que perjudicó en especial a la producción de maíz y de lino. Incluso llegó a disponerse el uso de maíz y de trigo como combustible en las plantas de electricidad y las fábricas. Si bien la Junta Reguladora de Granos puso en marcha un programa de compras masivas de cosechas, entre 1940 y 1946 el área sembrada con cereales descendió un 17%. Debido a que los precios mundiales de la carne continuaron ascendiendo y una gran parte de las tierras podía emplearse alternativamente para ambas producciones, muchos propietarios expulsaron a los arrendatarios y se volcaron a la ganadería. Este proceso condujo a una creciente intervención del estado: en 1942, Castillo promulgó una ley para el ajuste de los arrendamientos; un año más tarde, la dictadura militar rebajó por decreto los alquileres un 20% y los prorrogó automáticamente hasta 1945. Estas medidas constituían una novedad en el agro pampeano; su prolongación durante las siguientes décadas sería motivo de conflictos.

La intervención estatal no se detuvo allí: también afectó el comercio exterior. En noviembre de 1941, Castillo cerró el Mercado de Cereales a Término y dispuso que la Junta Reguladora de Granos se hiciera cargo de las operaciones de exportación de trigo y lino, lo que posibilitó que dicha agencia obtuviera beneficios de las diferencias entre los precios internos y los externos de esos productos. Era un anticipo de lo que luego sería una de las instituciones más paradigmáticas del peronismo: el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI).

La ganadería y el problema de las carnes

La década de 1930 constituyó un momento clave para la ganadería argentina. El problema de las carnes, que ya había sido motivo de interés público y de disputas sectoriales en la década previa, fue planteado una vez más. En 1932, la decisión británica de acordar preferencias a sus dominios en desmedro de la producción argentina acentuó la caída de los precios y, sobre todo, ensombreció las perspectivas del negocio exportador de carnes enfriadas. Como había ocurrido durante la crisis ganadera de 1920-1921, los frigoríficos descargaron el peso de la crisis sobre los productores: durante los años de mayor depresión, entre 1929 y 1934, los balances de las empresas frigoríficas continuaron arrojando ganancias del orden del 11% al 14% sobre el capital social, en tanto que los grandes estancieros y los ganaderos medianos sufrieron importantes pérdidas. Por entonces, se habían generalizado las prácticas empresariales destinadas a reducir los precios y abaratar las compras de carnes.

En 1931, las presiones de la Sociedad Rural condujeron al ministro de Agricultura, Horacio Beccar Varela, a reglamentar la ley de contralor del comercio de carnes, cuya aplicación había sido suspendida en 1922; un año más tarde, su sucesor, Antonio de Tomaso, intentó infructuosamente la aplicación. Por entonces, la Sociedad Rural encabezó un movimiento —que incluyó a las sociedades rurales del interior— destinado a elaborar un conjunto de instrumentos para regular el negocio ganadero. El gobierno de Justo apoyó los pedidos sectoriales y envió al Parlamento dos proyectos de ley, que recogían las exigencias de los productores: el primero creaba la Junta Nacional de Carnes como un organismo de contralor y el segundo disponía la nacionalización del Frigorífico Municipal. Ambos objetivos fueron alcanzados por medio de la sanción de la Ley 11 747 de 1933.

Por entonces, se habían acentuado las diferencias entre los sectores ganaderos. Los grandes estancieros invernadores, menos perjudicados por los frigoríficos, mantuvieron el control de la Sociedad Rural e intentaron que esta entidad recibiera la mayor representación en los nuevos organismos creados. En contraste, los criadores hicieron sentir sus discrepancias frente a la Sociedad Rural y propusieron medidas de corte intervencionista en la comercialización y en la industria frigorífica. La creciente diferenciación de intereses se expresó en el surgimiento de entidades que agrupaban a las sociedades rurales del interior: en 1932 nacieron la Confederación de Asociaciones Rurales

de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), que logró movilizar a los productores criadores, muchos de ellos no propietarios, y la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral (CSRL), que incluyó a los productores entrerrianos y correntinos. Estas corporaciones presionaron sobre el Congreso y consiguieron que, pese a la oposición de la SRA y el gobierno, se les reconociera una representación minoritaria en la Junta.

En 1933, el pacto Roca-Runciman recibió el apoyo de las entidades ganaderas, a pesar de que sus cláusulas beneficiaban principalmente a los invernadores y consolidaban el dominio de los frigoríficos. Sin embargo, los conflictos entre ambos sectores se acentuaron con la aplicación de la ley de carnes. La Junta quedó bajo el dominio de los invernadores, quienes no mostraron mayor interés en la ejecución de las disposiciones de la ley, como la tipificación de las compras y la adquisición de un frigorífico que, en manos de la Corporación de Productores de la Carne (CAP, entidad creada por la ley, pero sin autonomía financiera), operara como empresa testigo, ofreciendo datos sobre los costos y los márgenes de ganancias de las empresas extranjeras. A pesar de ello, los criadores lograron la intervención de la CAP en el Mercado de Liniers y los precios internos mejoraron. De cualquier modo, durante el debate en el Senado, ambos grupos mantuvieron una posición expectante y retacearon el apoyo a De la Torre.

En 1936, el tratado Malbrán-Edén aseguró la continuidad del mercado británico para el *corned beef*, pero el gobierno inglés estableció un impuesto del 20% sobre el precio de venta. A cambio de ello, se reconoció la autoridad de la Argentina para distribuir las cuotas de importación. La instrumentación del acuerdo atizó los conflictos entre invernadores y criadores a través de las agencias estatales. La Junta alentó un convenio por medio del cual los frigoríficos absorberían una parte del impuesto a cambio de que se les otorgara la administración de las cuotas de exportación, lo que implicaba que continuarían controlando el 85% de los embarques. Pero fue la decisión de restringir un subsidio estatal a la carne enfriada y reducir los aportes a la CAP lo que desató el enfrentamiento: los criadores acusaron a la Junta de consolidar el control del comercio exterior en manos de los frigoríficos y buscar ahogar a la CAP.

A pesar de estos enfrentamientos, en los años treinta la producción ganadera continuó creciendo. Como vimos, luego del estallido de la Segunda Guerra Mundial, la mejora de los precios relativos del ganado hizo que una parte de la superficie dedicada a la agricultura se volcara a

la ganadería. Más importante aún, la guerra impuso profundos cambios en el comercio exterior de carnes, que tuvieron honda repercusión en las políticas estatales. La demanda británica de carne enfriada disminuyó, en tanto que creció la de productos con un período de conservación más prolongado, como la carne congelada y las conservas. Estas transformaciones impulsaron a la Junta a aplicar la ley de carnes en los aspectos relacionados con la tipificación de calidades y el precio mínimo a las carnes de exportación, con evidente ventaja para los invernadores.

No obstante, la CAP, paralizada por el conflicto interno, no logró alcanzar sus propósitos. En 1942, el gobierno de Castillo decidió intervenir la entidad, reformar sus estatutos y entregarla a manos de los criadores. Poco después del golpe militar de junio de 1943, la CAP fue intervenida nuevamente, y permanecería bajo control estatal hasta 1958. Recién en 1947, esa entidad adquirió el frigorífico Smithfield, ubicado en Campana, que tenía parte de la cuota asignada a los frigoríficos argentinos para exportar al mercado inglés.

La crisis de 1930 y los problemas del comercio de las carnes atizaron las divergencias entre invernadores y criadores. Lejos de apaciguar las diferencias, la modalidad de la intervención estatal implementada en esa década trasladó el conflicto de intereses a las nuevas agencias. Esto revela algunos de los problemas centrales de la economía argentina del siglo XX: la debilidad estatal para imponer acuerdos sectoriales y la lucha descarnada entre los actores contendientes por volcar al estado a favor de sus intereses.

Las economías regionales entre luces y sombras

La crisis de 1930 golpeó duramente las economías regionales, en especial aquellas que, gracias a la protección aduanera, habían conocido una prosperidad económica notable en la etapa anterior a 1914, pero que, ya en los años veinte, habían mostrado los límites de una producción centrada en el mercado interno. La caída del valor de las exportaciones y la contracción de la actividad económica tuvieron efectos negativos sobre el nivel de actividad de dichas economías. Los estados provinciales, con sus finanzas debilitadas en la década de 1920, sucumbieron ante los nuevos problemas. La crisis de sobreproducción, la desocupación y la caída de los ingresos expulsaron a la población rural hacia las ciudades y de allí hacia el Litoral. En este contexto, en la mayoría de las provincias, el empleo público era una de las pocas

alternativas existentes, aunque inestable debido a las recurrentes crisis de las finanzas provinciales y los recambios políticos.

En el noroeste, la economía azucarera continuó enfrentando dificultades debido a la sobreproducción y el estancamiento del consumo interno. En Tucumán, que concentraba la mayor parte del área sembrada y de los ingenios, a partir de 1927 los sucesivos gobiernos reanudaron la sanción de leyes de limitación de la producción, que se prolongaron hasta 1941. No obstante, a juzgar por el incremento del área sembrada, estas políticas no tuvieron mayor éxito. En 1931 comenzó a funcionar la Comisión Nacional del Azúcar, un ente con representación de los industriales de los ingenios, los cañeros, funcionarios estatales y representantes de bancos estatales, que se concentró en el mantenimiento de la protección aduanera. Al mismo tiempo, los industriales ensayaron convenios a nivel nacional para limitar la caída de los precios y administrar los *stocks*. A partir de 1943, el estado nacional aplicó subsidios para los cañeros independientes que, si bien mejoraron sus ingresos, acentuaron el problema de la sobreproducción.

La región vitivinícola también se vio afectada por la sobreproducción, la caída de los precios y la quiebra de productores. Como efecto de la crisis, el consumo anual declinó de 58 litros per cápita en 1929 a 35 litros tres años más tarde. Los gobiernos de Mendoza y San Juan aplicaron programas de destrucción de uva, y a partir de 1934, la Junta Reguladora de Vinos —entidad mixta integrada por viñateros, bodegueros, burócratas y representantes de los consumidores— continuó con esta política, a la que sumó la destrucción de las viñas, por medio de subsidios financiados con mayores impuestos al consumo. La economía dirigida adquirió rasgos poco conocidos en el país, como el derrame de vino en las acequias y, en 1936, la destrucción de 451 000 toneladas de uva (la mitad de la producción de ese año), dispuesta por la Junta para mantener los precios. La industria permaneció atrapada en estas dificultades debido a que los vinos de mesa no lograban ingresar en los mercados externos.

En contraste, otros cultivos industriales, que habían liderado la última frontera agraria y se colocaban favorablemente en el mercado interno, sustituyendo importaciones, mostraron gran dinamismo. El algodón continuó siendo el más destacado. El gran crecimiento se había producido entre 1920 y 1926. A finales de los años treinta, la Argentina era el séptimo productor y exportador mundial de esa fibra. Luego de la crisis de 1930, que provocó una caída de los precios, el área cultivada continuó creciendo hasta alcanzar unas 424 000 hectáreas en 1937-1938. Una nueva caída de precios mundiales y la sucesión de malas con-

diciones climáticas y plagas provocaron una contracción de los cultivos y de la producción de fibra hasta 1942.

Si bien la expansión de la industria textil hilandera incrementó notablemente el consumo doméstico de fibra en la segunda mitad de los años treinta, el 40% de la producción se exportaba. El desmote y la exportación estaban controlados por tres grandes firmas, Bunge & Born, Dreyfus & Cía. y Anderson Clayton, que en 1938 tenían más de la mitad de las 154 desmotadoras instaladas en la región y el 80% de las ubicadas en el Chaco. El control del mercado por este oligopsonio alentó a los productores a organizarse en cooperativas agrarias en el seno de las colonias y a reunirse por primera vez en una entidad federativa: la Unión de Cooperativas Chaqueñas, fundada en 1934. Al final del período, las cooperativas, que contaron con el apoyo del Banco de la Nación, comenzaron a intervenir activamente en el desmote y la comercialización del algodón, mejorando los precios.

En la expansión algodонера, la intervención del estado tuvo como propósito inicial el fomento de la actividad y la mejora de los cultivos y de la calidad de la fibra. Creada en 1935, la Junta Nacional del Algodón desempeñó un dinámico papel en la investigación genética, la difusión de nuevas prácticas agronómicas, la provisión de herbicidas y el ordenamiento de la comercialización. Durante la guerra, la escasez de bodegas y la pérdida del mercado europeo condujeron a esta Junta a asumir funciones similares a las de otras juntas como, por ejemplo, la fijación de precios mínimos para la compra de fibra por parte de los industriales, la adquisición de cosechas y la construcción de un red de depósitos para impedir que el vuelco de la oferta de fibra sobre el mercado originara una caída vertical del precio interno. Por entonces, las autoridades comenzaron a pensar los problemas generados por la gran expansión de los años treinta con el surgimiento de productores minifundistas y el deterioro de la calidad de la fibra.

A pesar de estos problemas —que presagiaban dificultades en las décadas siguientes—, la economía algodонера conoció una etapa de progreso durante este decenio. La región nordeste continuó siendo foco de atracción de población, principalmente de inmigrantes de Europa central y del este. Esta región, el Chaco y la ciudad de Resistencia en particular constituyeron una de las pocas áreas (junto a la Patagonia y el Gran Buenos Aires) que incrementaron su participación en la distribución de la población entre 1914 y 1947.

La economía mesopotámica se vio impulsada por la expansión de los cultivos de arroz (Entre Ríos y Corrientes), yerba mate (Misiones)

y tabaco (Corrientes y Misiones), orientados a sustituir las importaciones y abastecer la demanda de la industria argentina. Mientras la producción de arroz creció en forma ininterrumpida, la tabacalera enfrentó como límite su concentración en las variedades criollas, que soportaban la competencia de los tabacos importados empleados por la industria, de mejor colocación en el mercado. En cuanto a la yerba mate, si bien la Argentina era el país de mayor consumo per cápita, gran parte era abastecido por Brasil. El temor a la pérdida de los mercados para el trigo y la harina en aquel país llevó a que el convenio firmado en 1933 incluyera la importación de yerba mate. En consecuencia, en 1935 el gobierno creó una Comisión Reguladora de la Yerba Mate que, hacia 1938-1939, prohibió el aumento de los cultivos y limitó la producción en un 40%.

El dinamismo de la industrialización por sustitución de importaciones

En la década de 1930, el sector industrial se convirtió en el motor de la economía argentina, papel que continuaría desempeñando durante los cuarenta años siguientes. En un primer momento, el impulso de la industrialización sustitutiva de importaciones fue resultado del efecto combinado de la devaluación de la moneda, del orden del 40% entre 1928 y 1932, la elevación de los aranceles en 1931 y la imposición de controles cambiarios y permisos previos. Luego de una contracción de la producción industrial entre 1929 y 1930, se inició una etapa de sostenido crecimiento. La tasa media anual de crecimiento alcanzó un 3,4% en la década de 1930, para elevarse al 5% en el siguiente decenio.

La rápida respuesta de la producción industrial fue posible gracias a la existencia de una capacidad instalada ociosa, notablemente ampliada en el último quinquenio de la década de 1920. La instalación de filiales de empresas industriales británicas, norteamericanas y alemanas venía transformando el tejido industrial, al elaborar una parte de los nuevos productos demandados por el mercado doméstico, como hilados y tejidos, electrodomésticos, productos químicos y cosméticos, neumáticos y otros. Las medidas tomadas para combatir la Gran Depresión, lejos de desalentar este proceso, lo acentuaron. Frente a las trabas cambiarias y arancelarias que limitaban la introducción de artículos importados, la corriente inversora se profundizó. Mediante la radicación de filiales en el país, las empresas saltaban las barreras

comerciales y lograban colocar su producción en el mercado interno. De esta forma, la expansión de la capacidad instalada continuó luego de 1935.

El crecimiento industrial fue liderado por la rama textil (que se desarrolló a una tasa del 11% anual), la industria petrolera y sus derivados (12,6%) y la producción de metales (5,1%). En cambio, la rama de alimentos y bebidas —que incluía también las industrias de exportación, como los frigoríficos y los molinos harineros— se desplegó a un ritmo menor al del conjunto del sector manufacturero. Los resultados del censo de 1935, el primero de su tipo realizado en el país, revelaron el avance del sector: 43 200 plantas brindaban ocupación a unos 544 000 obreros y empleados. Una comparación entre los datos de 1914 y 1935 muestra que la ocupación había crecido un 42% y la producción, un 79%. Más importante aún, el censo de 1935 permitía observar un significativo avance de la tecnificación, ya que la potencia instalada se había cuadruplicado.



Obreras de la Compañía General de Fósforos Sudamericana. AGN.

Pero el desarrollo industrial no se detuvo allí: sólo entre 1935 y 1939, el número de fábricas creció un 25%; el personal, un 35% (alcanzó a 710 000 personas), y el valor de la producción ascendió casi un 50%. Para entonces, la industria local abastecía la totalidad del consumo na-

cional de cemento, aceites comestibles, calzados de cuero, neumáticos y productos cosméticos, entre otros artículos, y un porcentaje considerable de tejidos de lana, rayón y algodón (aunque todavía se importaba más de la mitad de los hilados de algodón), medicamentos, cocinas, calentadores y artículos similares de acero. Las fábricas comenzaban a producir heladeras (un bien de lujo entonces), motores eléctricos, radios, maquinarias agrícolas y algunos equipos sencillos para la industria. Luego de una caída de la actividad, provocada por las restricciones a la importación, las plantas de montaje de tractores, camiones y automóviles habían reanudado su producción y planeaban ampliaciones: sólo en 1939 se armaron unas 27 000 unidades, en gran medida gracias a la mejora del comercio exterior.



Planta de ensamble de General Motors. Festejos por la unidad 100 000 de Chevrolet, "armado en la Argentina por trabajadores argentinos". Esta actividad sufrió las consecuencias de la crisis de 1929 y las trabas impuestas al comercio con los Estados Unidos. El estallido de la guerra en 1939 marcaría su declinación definitiva. AGN.

¿Qué papel cumplieron las políticas oficiales en la industrialización de los años treinta? Los gobiernos de la Concordancia no implementaron una política industrial coherente y ordenada. El crecimiento industrial

fue visto como una consecuencia inevitable de la Gran Depresión, que incentivaba uno de los problemas más graves entonces: la desocupación. En momentos en que se negociaban los convenios comerciales, los ministros de Justo sostuvieron, como argumento de presión, que ante el cierre del mercado mundial la industrialización era inevitable. En 1934, el ministro de Agricultura y ex presidente de la Sociedad Rural, Luis Duhau, advirtió que, si las exportaciones de carnes a Gran Bretaña volvían a declinar y, en consecuencia, el país se veía imposibilitado de importar manufacturas, la industria local debía suministrarlas, aunque la producción fuera más costosa. Esta posición pragmática y las urgencias de la coyuntura explican los incentivos al sector.

En este marco, en 1931 se elevaron considerablemente los derechos aduaneros, cuyo nivel medio se ubicó en el orden del 28% del valor de las importaciones. Sin embargo, en 1933, el convenio suplementario del pacto Roca-Runciman implicó varias rebajas, por las cuales los derechos descendieron hasta un 20%. La combinación de mayores tarifas, control de cambios y caída de la capacidad de importación alentó la inversión y la producción industrial. Si bien algunos sectores lograron que el Congreso los beneficiara con estímulos adicionales —como la liberación de derechos para la introducción de equipos para la industria textil o de insumos químicos y la devolución de derechos (*draw back*) para industrias exportadoras como la de conservas—, faltó una política general. Incluso, después de 1940, los gobiernos de Ortiz y Castillo enviaron al Parlamento proyectos de ley de crédito industrial, *antidumping* y de *draw back*, que no fueron aprobados.

Luego del estallido de la guerra, la industria argentina continuó creciendo a un ritmo mayor. La reducción de las importaciones de productos que competían con artículos fabricados por la industria local amplió las posibilidades para la sustitución de importaciones. La industria textil continuó liderando el crecimiento sectorial, aunque también se aceleró la producción de repuestos de automotores, productos metálicos y químicos.

La escasez de bienes de consumo en el mercado mundial fue aguda y elevó los precios, posibilitando a las empresas industriales la exportación. De hecho, la venta de manufacturas al exterior, que sólo representaba un 3% del valor total de las ventas al extranjero en 1939, trepó hasta alcanzar el 19% en 1943. La demanda externa era tan fuerte que se exportó toda clase de artículos, aunque el grueso de las ventas estuvo compuesto por textiles. Los principales mercados para los productos argentinos fueron los países limítrofes, Sudáfrica, los Estados Unidos y

el Reino Unido. A partir de 1943, la aplicación de cuotas, prohibiciones y permisos previos para la venta al exterior, y la lenta normalización del mercado mundial hicieron declinar las exportaciones industriales hasta cifras insignificantes en 1949.



Exportación de *vermouth* y otras bebidas alcohólicas a los Estados Unidos. Las exportaciones no tradicionales ascendieron impulsadas por la caída de la competencia externa y la elevación de los precios. AGN.

Claro que la Guerra también tuvo efectos negativos sobre el sector. La escasez de materias primas y combustibles de importación moderó la expansión, la sustitución local de muchos productos e insumos se hizo a costos muy altos, que en el mediano plazo perjudicaban la competitividad del sector. La imposibilidad de importar maquinarias y repuestos tuvo efectos negativos, puesto que limitó la ampliación de la capacidad productiva y provocó un desgaste intenso de los equipos instalados. En 1945, era claro que vastos sectores de la industria debían encarar una amplia renovación del equipo productivo y de mejora de los costos si querían sobrevivir a la inminente reanudación de la competencia extranjera.

Una comparación de los censos de 1935 y 1946 muestra los progresos de la industrialización y los cambios estructurales producidos durante ese decenio. El número de fábricas y la fuerza motriz instalada había ascen-

dido un 55%, en tanto que el personal empleado se había incrementado un 130%, superando 1 100 000 obreros y empleados. En 1935, la industria exhibía una marcada especialización en aquellas ramas que producían los artículos básicos de consumo y la elaboración de materias primas tradicionales. Las ramas de alimentos, bebidas y tabaco representaban el 42% de la producción total y un tercio del valor agregado.

En 1946, la industria alimentaria había disminuido su participación en el total de los establecimientos, el personal ocupado y el valor de la producción, mientras que la textil incrementó su peso en todos los rubros, incluida la fuerza motriz instalada. Logró así avanzar, aumentando su participación en el producto industrial y en el abastecimiento de la demanda doméstica.

Cuadro 4. Estructura de la industria entre 1935 y 1946 (en porcentajes)

Ramas	Establecimientos		Ocupación		Producción		Valor agregado	
	1935	1946	1935	1946	1935	1946	1935	1946
Alimentación, bebidas y tabaco	31	22	27	23	42	34	32	27
Textiles, confecciones y cueros	15	20	21	23	20	26	19	26
Caucho, químicos y petróleo	3	3	5	6	10	11	6	11
Metalmecánicas	23	27	20	22	14	14	19	17
Otras	28	28	27	26	14	15	24	19
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Juan V. Sourrouille, "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina", *Boletín Informativo Techint*, n° 217, enero-febrero-marzo de 1980, pp. 2-43.

Otra característica de la estructura industrial era su importante nivel de concentración de la producción en manos de un número reducido de grandes empresas, muchas de ellas de capital extranjero, y la exis-

tencia de un nutrido grupo de pequeñas y medianas firmas y talleres, que empleaba un número menor de personal y tenía una participación menos destacada en el valor de la producción. Aparentemente, la concentración se había acentuado en los primeros años de la década de 1930. En 1935, unas 671 sociedades anónimas tenían la propiedad de 2294 establecimientos (el 5% del total), que contribuían con el 54% del valor de la producción. En 1946, las 2825 plantas de propiedad de sociedades anónimas (el 3% del total) representaban el 45% del valor de la producción. Por supuesto, estas cifras no permiten inferir si varias empresas pertenecían a un solo propietario u otras formas de concentración, como los *holdings*. De cualquier manera, muestran un destacable grado de concentración económica. Si bien el surgimiento de miles de talleres y pequeñas fábricas durante la guerra atenuó en alguna medida el proceso, la concentración continuó siendo un rasgo característico de la industria local.

Por otra parte, durante la década de 1930, la presencia del capital extranjero en el sector se acentuó. Entre otras empresas, se instalaron las norteamericanas Good Year (1930), Firestone (1931), Johnson & Johnson (1931), Sudamtex (1934), Anderson Clayton (1936) y Evedready (1938); las británicas Lever (1933) y Duperial (1935); las francesas Hierromat (1933) y CAMEA (1934); la holandesa Ginebra Bols (1933) y Phillips (1934); las alemanas Osram (1934) y Beiesford (1936); las suizas Nestlé (1930) y Suchard (1933), y las italianas Cía. Platense de Neumáticos Pirelli (1930) y Olivetti (1932), entre otras. Hacia finales del período casi la mitad del capital invertido en la industria manufacturera era extranjero. En 1941, un informe parlamentario estimaba que la participación del capital británico alcanzaba el 49%, seguido de cerca por los norteamericanos (45%) y muy atrás por las empresas holandesas, francesas, belgas y alemanas. Se trataba de un nuevo actor que los gobiernos debían considerar en el diseño de las políticas sectoriales y en el manejo de la política cambiaria, tanto por su demanda de divisas para la importación de insumos desde sus casas matrices como por el peso que el giro de utilidades podía tener sobre el balance de pagos.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la industria argentina mostraba un balance de luces y sombras: un sector manufacturero más diversificado, que era ya la principal fuente creadora de empleo, pero también un sector volcado al mercado interno y dependiente de insumos y tecnología extranjeros. De hecho, su contribución al PBI superaba por primera vez la realizada por el sector agrario. Este cambio estructural, visible en el paisaje de Buenos Aires y sus suburbios, poblados de

chimeneas y barriadas obreras, planteaba nuevos desafíos económicos y sociales a los actores del momento. De la forma y el alcance en que se resolvieran estas cuestiones dependería en gran medida el desempeño de la economía argentina en la posguerra.



El problema industrial según la Fundación Armour

En 1941, la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A., una entidad organizada por grandes empresas extranjeras y algunas nacionales para alentar la búsqueda de nuevos mercados, contrató a la Fundación Armour para realizar un estudio sobre la industria argentina y sus perspectivas. La misión Armour fue presidida por el economista John Hopkins e integrada por un grupo de técnicos. Los informes se publicaron entre 1943 y 1945.

“Una de las observaciones más comúnmente expresadas por los directores de las industrias visitadas por los investigadores de la Fundación Armour era que sabían perfectamente que su escala de trabajo era menor que la de las fábricas similares de Estados Unidos o de Europa y que, por consiguiente, sus costos por unidad eran mayores. Pero, decían, la extensión limitada del mercado de que disponen impide una mayor expansión. Se considera frecuentemente, y con razón, que ésta es la mayor de las desventajas con que tropieza la industria argentina. [...] Naturalmente se trata de una cuestión difícil de resolver. Sin embargo, pueden citarse cuatro formas principales de resolver el problema. Ya sea aisladamente o combinadas entre sí, algunas de las medidas que se sugieren podrían además comportar una mejora notable en el nivel de vida argentino.

1) Puede haber casos en que los salarios son susceptibles de ser aumentados directamente, aun en las condiciones actuales, dando así lugar a una expansión del mercado interno; 2) Asegurándose mercados en el exterior, algunas industrias podrían aplicar métodos más económicos de producción en gran escala; 3) En cierto número de industrias argentinas un perfeccionamiento en la técnica usada traería aparejado un abaratamiento de los costos, lo que a su vez permitiría aumentar el consumo interno; 4) En otros casos los precios podrían ser rebajados directamente, aumentando así la extensión del mercado.”

John Hopkins, *La estructura económica y el desarrollo industrial de la República Argentina*, Buenos Aires, Corporación para la Promoción del Intercambio, 1944, p. 64. ■

Los trabajadores antes de Perón

Los años treinta fueron un período de importantes cambios en la estructura ocupacional, las condiciones de vida y trabajo, y las formas de organización obrera. La década comenzó mal para los asalariados. La crisis económica se tradujo en el incremento del número de desocupados en el campo y las ciudades, en migraciones hacia los centros urbanos y el surgimiento de las primeras villas miseria. No existen datos confiables sobre la desocupación por entonces, pero un censo oficial realizado en 1932 arrojó una cifra de 334 000, lo que representaba un 7% de la población económicamente activa (PEA), aunque es probable que la tasa de desempleo alcanzara, en el pico de la crisis, el 15%. Los desocupados censados eran hombres casi en su totalidad, un 44% trabajadores del campo y peones sin oficio, y el resto, obreros y empleados del sector terciario y, en menor medida, de la industria. La crisis también golpeó a quienes conservaron su empleo, ya que, en los primeros años de la década, no fueron pocas las empresas que redujeron los sueldos y salarios. En casos puntuales, ello fue resultado de un acuerdo entre los sindicatos y la patronal, como ocurrió entre los trabajadores del riel, donde las empresas británicas se comprometieron a evitar los despidos. Incluso los empleados públicos sufrieron rebajas y retrasos en el pago de sus salarios. Si bien los precios también descendieron, la caída de los salarios fue mayor. Como resultado de ello, entre 1929 y 1939 el salario real se contrajo un 10%, nivel en el que permaneció hasta 1942.

La desocupación como fenómeno importante no se prolongó demasiado tiempo, ya que a partir de 1934 la economía mostró signos de recuperación y el crecimiento de la industria absorbió mano de obra. En esto, la Argentina se diferenció notablemente de otras economías, como la estadounidense, donde el desempleo se mantuvo en altos niveles durante toda la década. De cualquier manera, las condiciones de vida continuaron siendo precarias. Los informes elaborados por el Departamento Nacional del Trabajo en 1933, 1937 y 1943 revelaron que los salarios medios no lograban cubrir los gastos en alimentación, alojamiento, vestimenta y otros de una familia obrera porteña; en 1937, los dos primeros rubros representaban el 77% de los ingresos. La insuficiencia de los salarios impulsaba a las mujeres al mercado laboral, como empleadas en la nueva industria, y a una temprana incorporación de menores. Si bien los salarios pagados a ambos sectores eran considerablemente más bajos que los de los varones adultos (se trataba de igual

tarea o bien de labores con menor retribución), implicaban un aporte importante para la manutención de las familias.

Una ventaja evidente para los trabajadores argentinos fue el bajo costo relativo de los alimentos, en particular de la carne, aunque la vivienda continuó siendo un grave problema. En efecto, en la ciudad de Buenos Aires, la mayoría de las familias obreras alquilaba una habitación en algún inquilinato, donde la cocina a carbón o económica y el baño eran compartidos con los otros inquilinos. La mitad de las familias que alquilaban una pieza estaba integrada por cuatro a seis personas. Sólo un tercio de las familias obreras tenía viviendas de dos piezas y un décimo parte del total podía acceder a tres o más habitaciones. En el interior del país los salarios y las condiciones de vida solían ser peores. Como reveló con crudeza el senador Alfredo Palacios en 1937, en el norte del país las poblaciones sufrían debido a menores oportunidades de trabajo, salarios más bajos, falta de asistencia sanitaria y de escuelas. Estas condiciones alentaban la migración desde el campo a las ciudades y desde allí a las grandes urbes del Litoral.

Con relación a las condiciones laborales, los empleadores continuaban teniendo mayores prerrogativas. Aunque todavía sabemos poco del accionar de los departamentos de trabajo provinciales, es posible afirmar que los empleadores fijaban las condiciones de trabajo sin mayor límite que el de algunas leyes laborales. La estabilidad del empleo y el derecho de los patrones a despedir al personal sin indemnización ni mayor advertencia continuó siendo la norma. En 1934, el Parlamento sancionó la Ley 11 729, que introducía el pago de indemnización por despido y las licencias por enfermedad para el gremio de los empleados de comercio. Esta ley provocó agudas polémicas, ya que su aplicación a otros gremios en la industria generó un fuerte rechazo de los empresarios. Recién a partir de 1937, los obreros industriales comenzaron a gozar de los derechos establecidos en los convenios colectivos firmados por los gremios y las cámaras empresarias.

En términos de su organización, los años treinta fueron un momento decisivo en la historia del movimiento obrero. En 1930 se organizó la Confederación General del Trabajo (CGT), que fusionó a la Unión Sindical Argentina (USA), de tendencia sindicalista, y la Confederación Obrera Argentina, de ideología socialista. En la década siguiente, la vida gremial estaría signada por la lucha entre ambas corrientes para lograr el predominio. Ésta se vio influida por los cambios en la estructura ocupacional y el avance de la sindicalización. A comienzos de la década, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad —que agrupaban a los trabajado-

res del riel y los conductores de locomotoras respectivamente— continuaban siendo los gremios más numerosos, de alcance nacional. No obstante, esta situación se fue modificando con el robustecimiento de otros gremios, como la Confederación Nacional de Empleados de Comercio, bajo la conducción de Ángel Borlenghi (quien sería ministro del Interior de Perón durante nueve años), y el nacimiento de nuevos sindicatos, como la Federación Obrera Nacional de la Construcción, conducida por dirigentes comunistas. La corriente comunista también obtuvo avances notables en sectores industriales, con la formación de sindicatos por rama, como la Unión Obrera Textil, abandonando la práctica de la organización por oficio. En enero de 1936, se produjo una huelga nacional en apoyo al gremio de la construcción que, si bien no contó con el aval de la CGT, tuvo una magnitud que obligó a la intervención oficial.

El abandono del interior

En el verano de 1937, Alfredo Palacios recorrió las provincias del norte argentino, tomando nota de las condiciones de vida de sus poblaciones. Estas impresiones fueron luego expuestas en la Cámara de Senadores y recopiladas en su libro *El dolor argentino*.



Imagen tomada de *El Congreso que yo he visto*, de Ramón Columba (vol. 1, Buenos Aires, edición de autor, 1948, p. 152).

“El estado sanitario es deplorable en las viviendas de los pobres. Una ausencia total de higiene he podido observar en los barrios que están en las puertas mismas de la ciudad de Santiago del Estero y en toda la campaña de la provincia. He entrado en centenares de habitaciones y he salido siempre con el corazón encogido. Familias de seis, ocho y hasta diez personas viven hacinadas en ranchos sin puertas ni ventanas, de tres metros por cuatro, contruidos con quinchas, latas, palos y lonas, que tienen piso de tierra y techo cubierto de ramas; verdaderos focos de infección donde, en un ambiente de abandono moral, azotan todos los vicios y la miseria. Allí me sentí abatido frente a mis pequeños compatriotas descalzos, andrajosos y débiles. Allí comprobé que el alimento de todo el día era, con muy contadas excepciones, mate cocido, mazamorra sin leche y loco sin carne. El médico que me acompañaba, profesor Santiago Nudelman, argentino, nacido en Santiago del Estero, ha examinado en mi presencia a más de 150 niños de esa provincia, comprobando en la casi totalidad o la debilidad constitucional, atrofia, distrofia u organización desarmónica, o el hábito pretuberculoso.”

Alfredo Palacios, *El dolor argentino. Plan Sanitario y Educativo de Protección a los Niños*, Buenos Aires, Claridad, 1938, p. 46. ▀

Por entonces, la lucha entre diversas tendencias se acentuó, provocando una fractura en el movimiento obrero. Los sindicalistas, que en el pasado habían hegemonizado la conducción de la CGT y la Unión Ferroviaria, fueron expulsados de ambas organizaciones por los socialistas. La CGT quedó en manos de estos últimos, en tanto que los sindicalistas se agruparon, muy debilitados, en la USA. En 1936, estas organizaciones contaban ya con unos 360 000 afiliados; cinco años más tarde, el número ascendió hasta superar los 440 000. Si bien el crecimiento había sido importante, lo cierto es que apenas acompañaba los cambios que se estaban produciendo tras el aumento del empleo industrial. A pesar de ello, el movimiento obrero argentino seguía siendo el más importante de América Latina.

La lucha gremial no era fácil dado el poder de los empresarios en los lugares de trabajo y, en ocasiones, la displicencia de las autoridades laborales. En la industria, la presencia de los sindicatos era duramente combatida. Las grandes empresas que se instalaron en el Gran Buenos Aires durante esos años lograron escapar de la jurisdicción del Departamento Nacional del Trabajo, mucho más celoso en la aplicación de la

legislación laboral. En el caso de firmar convenios de trabajo, preferían hacerlo por planta y no por rama de actividad.

Con el estallido de la guerra, los conflictos obreros se acentuaron tanto debido al deterioro de los ingresos como a las luchas entre las corrientes. Cuando los militares derrocaron a Castillo, se encontraron con una CGT fracturada en dos: la CGT número 1, dirigida por José Domenech, que reclamaba la no intervención de los partidos políticos en la vida gremial, y la CGT número 2, que cosechó el apoyo de socialistas y comunistas. El gobierno militar reprimió a los grupos comunistas y socialistas, y reforzó la represión frente a las huelgas. A finales de 1943, la etapa represiva fue reemplazada por otra estrategia, diseñada por el titular de la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión, el coronel Juan Domingo Perón. Desde esa posición, Perón buscó construir una base social de apoyo para el gobierno militar, mediante la atracción de los dirigentes dispuestos a negociar con el estado, la represión a los sindicatos que buscaban mantener su autonomía y la puesta en marcha de una política social de amplias repercusiones. Con Perón en la Secretaría, lo que cambió fue el interés del estado por negociar con los gremios y sindicatos, y la disposición oficial a vigilar el estricto cumplimiento de la legislación obrera y la conquista de nuevas reivindicaciones. Hacia 1945, el número de trabajadores sindicalizados superaba los 526 000, casi un 9% de la población ocupada, un porcentaje más alto que en el resto de los países de América Latina.

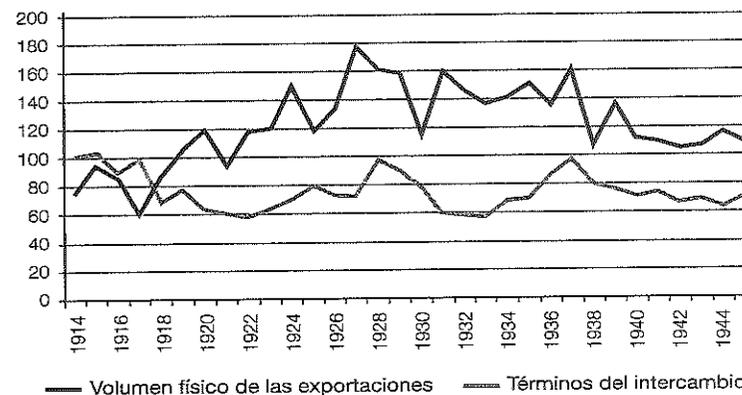
En tanto, al final del período las condiciones de vida poco habían cambiado. A pesar de la política social implementada por Perón entre 1943 y 1945, los salarios reales apenas habían crecido. Sin embargo, su actuación al frente de la Secretaría, su carisma y sus propuestas le permitieron obtener el apoyo de una parte importante del movimiento obrero y de los viejos y nuevos dirigentes, que conformaron el Partido Laborista y apoyaron su candidatura presidencial en las elecciones generales de febrero de 1946.

Los dilemas de posguerra

Las transformaciones económicas y sociales producto de la guerra robustecieron los debates sobre la orientación futura de la economía argentina y el papel del estado y de la política económica en la transición de posguerra. Estas discusiones tuvieron un momento culmi-

nante con la presentación del plan Pinedo, pero se prolongaron hasta finales de la década de 1940. Las controversias incluyeron diversas dimensiones de la economía argentina: el futuro del comercio exterior argentino, el papel del capital extranjero, el intervencionismo estatal y los gastos públicos, el desarrollo de la industria, las reformas sociales, el problema de la inflación y sus causas. El debate sobre la industria fue uno de los más importantes. La industrialización comenzó a ser percibida como un sendero deseable para dinamizar la economía argentina. Como argumentó Raúl Prebisch en 1942, el estancamiento del volumen de las exportaciones tradicionales y el deterioro de los términos del intercambio que sufría la economía argentina desde 1927 la habían forzado a crecer orientada al mercado interno e impulsada por la industrialización.

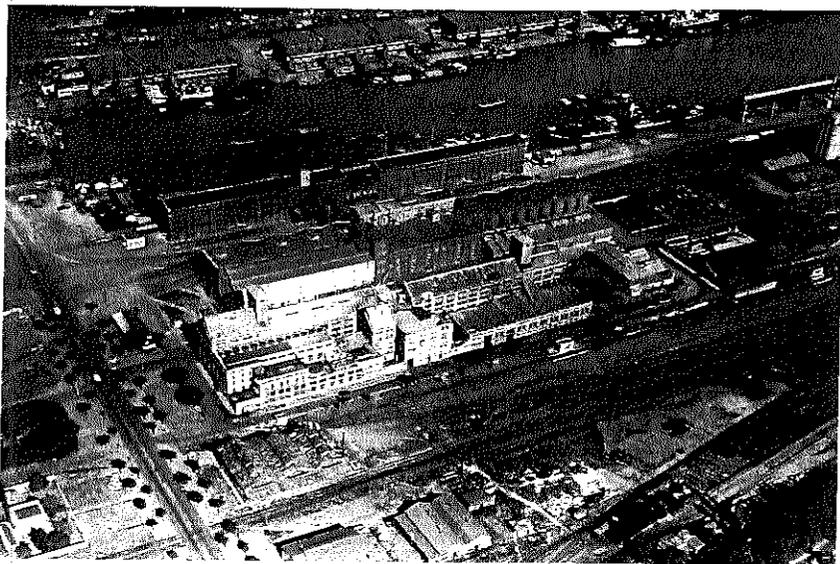
Gráfico 1. Volumen físico de las exportaciones y términos del intercambio, 1914-1945
(1913 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Manuel Balboa, "La evolución del balance de pagos en la Argentina, 1913-1950", *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, abril-junio de 1972, pp. 151-172.

Las conjeturas sobre el futuro de las exportaciones agrarias eran bastante pesimistas, ya que se entendía que, luego de la inmediata posguerra, volverían los problemas para la exportación de granos. Esta perspectiva

era compartida por distintos analistas e incluso estaba entre las hipótesis de los economistas ortodoxos de la Sociedad de las Naciones.



Molinos Harineros Río de la Plata, de Bunge & Born, ubicados en puerto Madero, en enero de 1938. Las perspectivas de mediano y largo plazo para la exportación de productos agrícolas en la posguerra adquirieron un tono pesimista. AGN.

La mayoría entendía que la industria continuaría siendo un sector estratégico en el crecimiento de la economía y la creación de empleo. En cambio, los límites que debían imponerse a ese desarrollo eran objeto de intenso debate. Para algunos, éste debía limitarse a las “industrias naturales”, es decir, las que elaboraban los productos del agro pampeano y tenían mayores posibilidades de conquistar mercados externos. En esta corriente, la propuesta más acabada fue presentada por un economista norteamericano, John Hopkins, contratado para la elaboración de un estudio sobre el tema. Según Hopkins, la falta de hierro y carbón, y el tamaño relativamente pequeño del mercado doméstico, acentuado por la desigual distribución del ingreso, no alentaban un plan de industrialización diversificado. En cambio, otros estudiosos, como los economistas e ingenieros agrupados en torno de la *Revista de Economía Argentina* y los ingenieros militares, sostenían

que el desarrollo industrial no debía limitarse a esas ramas, sino que era preciso estimular otras tradicionalmente caracterizadas como “industrias artificiales”, incluida la producción de acero y sus manufacturas, ya que eran indispensables desde el punto de vista del “interés nacional”, el consumo interno y la defensa militar. Sin embargo, esta corriente estaba lejos de postular una política de autarquía económica, rechazada como modelo.

Los debates sobre la industria definieron un problema, plantearon una agenda y propusieron diversas soluciones. El pesimismo acerca del futuro de las exportaciones agrícolas, los temores a que se produjera una avalancha de importaciones que destruyera las industrias establecidas durante la guerra —provocando un incremento de la desocupación y una crisis social—, y las dificultades vinculadas a la defensa del país influyeron sobre los debates y las políticas finalmente implementadas.



Raúl Prebisch y los desafíos de la posguerra

¿Cuál ha sido el estímulo de crecimiento que históricamente ha tenido este país hasta la crisis mundial? En primer lugar, el persistente incremento de sus exportaciones, salvo los descensos cíclicos y en ciertas épocas el incremento de inversiones de capitales extranjeros. [...] ¿Qué ocurrirá con ese estímulo exterior después de la guerra? Es sabido el papel fundamental que asumirá la política monetaria y económica de los Estados Unidos. Pero tendremos que ponernos en distintas situaciones, ante todo, en la hipótesis de que la realidad posterior a la crisis mundial persista en la vida del país. Si observan en la *Memoria* del Banco Central de 1942, la curva del volumen de las exportaciones, verán que en los últimos 15 años más bien tiende a declinar. Si esto ocurre, ¿cómo ha de seguir creciendo el país a falta de ese estímulo exterior? Peligroso sería crecer con capitales extranjeros, por lo menos en gran escala, si la exportación no crece. [...] Para mí, el problema radica en crear un factor que haga crecer simultáneamente la industria y la población: factor que será el crecimiento persistente de la demanda interior, paralelo al crecimiento persistente de la demanda exterior que en otras épocas hemos tenido, es decir, sustituir al estímulo exterior por uno interior.

Raúl Prebisch, “El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países”, *Revista de Ciencias Económicas*, n° 272, marzo de 1944. Reproducido en *Obras, 1919-1949*, Buenos Aires, vol. IV, pp. 207-208. ■

Conclusión

La crisis mundial de 1929 marcó el comienzo de una nueva etapa para la economía argentina. La caída de los precios de los productos de exportación y el deterioro de los términos del intercambio, el final del patrón oro y la desarticulación del comercio mundial pusieron término a un largo período en que el progreso económico del país había tenido como centro el sector agrario exportador. La economía argentina, que participaba del comercio mundial y estaba abierta al flujo de capitales extranjeros y la gran inmigración, se vio profundamente afectada por estos cambios. Si bien la Primera Guerra Mundial había revelado las fragilidades de la especialización agroexportadora, la profundidad de la crisis —cuyos efectos más negativos fueron superados hacia 1934— alentó cambios y transformaciones estructurales. Esta temprana reactivación fue resultado de la combinación de una coyuntura favorable con la mejora de los precios de los cereales y los términos del intercambio. En ese aspecto, las políticas económicas jugaron un papel secundario. En un primer momento, la respuesta de las autoridades económicas se enmarcó en las recetas típicas de la ortodoxia neoclásica: el equilibrio del presupuesto, el pago de los servicios de la deuda y la defensa de los mercados externos, en particular el de las carnes. Si bien a partir de 1933 se ensayaron medidas más originales, las políticas económicas de los años treinta se mantuvieron lejos de los enfoques heterodoxos, que comenzaban a proponer el aumento de los gastos públicos para combatir la desocupación y revertir el ciclo deflacionista.

La crisis de 1930 impulsó transformaciones estructurales, evidentes hacia finales de la década. La industria terminó convirtiéndose en el sector más dinámico de la economía, generó miles de nuevos empleos e impulsó el desarrollo de otros sectores. El crecimiento industrial fue observado como un efecto secundario de la crisis, que atenuaba el problema de la desocupación y la pérdida de la capacidad de importación del conjunto de la economía. El temor a crear nuevos obstáculos a las exportaciones tradicionales y la ausencia de un programa industrial más definido —lo cual pone en evidencia la heterogeneidad del empresariado industrial de entonces— desalentaron la definición de políticas industriales más definidas.

La Segunda Guerra Mundial estimuló aún más el crecimiento industrial y la sustitución de importaciones. La participación de la industria en el PBI superó el aporte del sector primario y se produjeron importantes cambios en la estructura industrial. El estancamiento del sector

primario exportador y el pesimismo sobre el futuro de las exportaciones tradicionales colocaron a la industria en un lugar central en la economía y en las controversias económicas de la época.

Los años treinta también estuvieron signados por el incremento de la intervención estatal. Inicialmente, ésta buscó atenuar los efectos más negativos de la crisis, mediante el control de cambios, la regulación de la producción primaria y el ordenamiento del sector bancario, medidas que lo colocaron en un lugar cada vez más central en la distribución del ingreso y de los recursos. Con el estallido de la guerra, la intervención estatal se acentuó mediante la fijación de precios y alquileres, la regulación de la comercialización de productos de exportación y, luego de 1943, el cumplimiento de las leyes laborales vigentes y la sanción de nuevas normas de trabajo y políticas sociales. Una década más tarde, el intervencionismo defensivo de los años treinta, pensado para proteger a la economía de las perturbaciones externas, devendría en una nueva concepción del papel del estado en la economía y el orden social. De esta manera, algunas de las políticas implementadas durante la guerra y varios de los proyectos discutidos entonces preludiaron el nuevo papel que el estado asumió a partir de 1945.

¿Fue la crisis de 1930 el momento de ruptura y declinación de la economía argentina? Las evidencias aportadas por la historiografía muestran que el desempeño de la economía durante esa década, medido en términos de crecimiento, no fue del todo negativo, en especial si se lo compara con la evolución de las economías industrializadas de Occidente, donde la crisis golpeó con mayor crudeza e impulsó nuevos experimentos en el escenario político. Sin embargo, las transformaciones en el orden económico mundial, las dificultades con que tropezaron las exportaciones argentinas y los problemas de la estructura económica permiten afirmar que, ya entonces, comenzaban a ponerse de manifiesto las limitaciones de una economía que no terminaba de adaptarse a las expectativas de los actores.

Las respuestas de los hacedores de políticas económicas estuvieron centradas en resolver los problemas de corto plazo y sólo excepcionalmente se alzaron algunas voces de alarma. Tal vez, la adaptación relativamente fácil de la economía local a un escenario mundial de crisis y depresión haya inhibido la búsqueda de senderos alternativos a los ensayados ya en el pasado.