

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

La intervención estatal peronista y los sectores agrarios: conflicto y consenso en una etapa de transformación. El caso del IAPI.

Sowter, Leandro.

Cita:

Sowter, Leandro (2009). *La intervención estatal peronista y los sectores agrarios: conflicto y consenso en una etapa de transformación. El caso del IAPI. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/503>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La intervención estatal peronista y los sectores agrarios: conflicto y consenso en una etapa de transformación. El caso del IAPI

Leandro Sowter (Inst. Gino Germani -UBA)

Introducción¹

Este trabajo se centrará en la relación entre el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) y los sectores sociales agrarios. Este organismo, que operó en la Argentina entre 1946 y 1955 fundamentalmente en el ámbito del comercio exterior, es una unidad de observación privilegiada para dar cuenta de la trama histórica en la que el Estado busca intervenir en el ámbito económico, y de cómo el conflicto sociopolítico afecta la orientación y la calidad de dicha intervención.

Hasta el momento, los trabajos que han tratado sobre el IAPI han puesto el foco en distintos aspectos de su accionar. En primer lugar, la bibliografía que trata sobre la política económica del peronismo ha puesto el foco en su papel en el comercio exterior; en la transferencia de recursos del sector agropecuario hacia el urbano-industrial; en su desempeño como organismo ejecutor de la política económica del Estado peronista; y en las consecuencias sobre la productividad agropecuaria². En segundo lugar, otros autores, centrándose en el análisis de la política agraria peronista, sumaron al análisis anterior detalles en cuanto a la alienación política de los sectores sociales agrarios. Dentro de este enfoque, la crisis del '49 provocó una modificación en la política económica, una “vuelta al campo” y la modificación en la intervención del IAPI³. En tercer lugar, investigaciones como la de Sidicaro (2002), entre otros, han presentado una visión sobre el IAPI centrándose en el conflicto generado por el cambio en el sentido de la intervención estatal operada durante el peronismo y los actores económicos predominantes⁴. Por último, el libro de Novick (2004) se centra en el IAPI como un elemento clave en la política económica peronista y representante del “intento más serio por nacionalizar la economía e independizarla de los centros financieros internacionales”⁵. Este estudio realiza un profundo análisis y balance en el

¹ Becario Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA, dirigido por Dra. Paula Canelo y Dra. Ana Castellani, Lic. en Relaciones Internacionales y Ciencia Política.

² Por ejemplo, Rappoport (2000), Gerchunoff y Llach (2003), entre otros.

³ Por ejemplo, Girbal-Blacha (2003), que analiza la utilización del crédito por parte del Estado peronista y Lattuada (1986 2002) y , que se centra en la aplicación de la política agraria peronista.

⁵ Novick (2004: 123).

funcionamiento del Instituto, enfatizando el carácter transformador de la experiencia peronista y señalando sus limitaciones.

Este trabajo pondrá el foco en un aspecto poco tratado: el análisis de las estrategias del estado peronista para implementar sus políticas en el ámbito del IAPI y las distintas reacciones de oposición que suscitaron las mismas en los sectores agroexportadores.

El problema será abordado desde una perspectiva teórica cercana al neoinstitucionalismo y a Weber. Tal como señala Sidicaro, el peronismo, su dirigencia, puede ser entendida como una *elite política estatal* cuya homogeneidad, unidad y proyecto estuvo atada a la estructura institucional del Estado; elite que se constituyó “en torno a la autoridad de Perón y (que cumplió) altas funciones en el manejo de los aparatos estatales”⁶.

Funcionamiento general del IAPI

El IAPI fue un instrumento del Estado peronista para la promoción y regulación del comercio exterior. Era heredero de las funciones que anteriormente correspondían a la Junta Nacional de Granos y la Dirección de Elevadores de los años '30 y, posteriormente, la Corporación para la Promoción del Intercambio.

Su Presidente, designado por el Poder Ejecutivo, fue hasta 1949 el respectivo Presidente del Banco Central⁷, de quien dependía institucionalmente. Con la reforma de 1949, en el marco de la reforma general de la Ley de Ministerios, pasa a depender del recientemente creado Ministerio de Economía⁸.

El IAPI sería el instrumento para la centralización de todas las operaciones de intercambio⁹. Pero, progresivamente, el Instituto se convirtió en un organismo

⁶ Sidicaro (2008: 151). Este autor, desde una matriz teórica weberiana, afirma que la Elite gubernamental peronista combinó características: “a) de elites modernizantes en lo económico y lo social, en conflicto con lo que consideraban como las (falsas) elites tradicionales; b) de elites constructoras y ampliadoras de soberanía nacional-estatal en lucha contra intereses político-económicos extranjeros; c) de elites ideológicamente críticas del liberalismo democrático enfrentadas a los actores hasta entonces más establecidos en el campo político y en el estructural”.

⁷ Su directorio estaba compuesto por cuatro representantes del Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Nación, el Banco de Crédito Industrial y por cuatro representantes de sectores de la industria, el comercio, la ganadería y la agricultura, definidos, por la primera vez, de forma directa por el Banco Central

⁸ El número de directores se reduce a seis y la representación de los sectores económicos se reduce a tres, dos de los cuales corresponden a los productores agropecuarios y uno al comercio. Los mismos tienen ahora un mandato por dos años, en lugar de cuatro, y son designados directamente por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Economía.

⁹ Su operatoria era la siguiente. A través de la firma de convenios bilaterales se establecía el precio de venta de las exportaciones y el Instituto el producto compraba en el mercado interno. En las importaciones, se definían los materiales que se necesitaban, se fijaba su precio de compra por convenio bilateral, entraba la mercadería al país y se guardaban en bodegas y depósitos para su posterior venta en el

multifunción y fue clave aportando recursos para la implementación de medidas tales como la política de nacionalizaciones de los servicios públicos, la industrialización, la compra de materias primas esenciales, bienes de capital y buques para la flota mercante. Además, ejerció control sobre el mercado de divisas, operando sobre los tipos de cambio múltiples, permisos y fijación de cuotas para la importación. Cada una de estas actividades afectó diferentes actores económico-sociales.

Así, el Instituto terminó cumpliendo funciones comerciales, financieras, reguladoras del mercado interno, de promoción y fomento, abastecimiento y subsidiadora. Sin embargo, las autoridades explicitaban que no se pretendía reemplazar la actividad privada por el monopolio estatal. Por lo tanto, su acción monopolizadora solo fue en relación a ciertos artículos. En cuanto a los productos agrícolas, el monopolio fue casi total, aunque no en todos siempre llegaba al 100%. El resto era dejado en manos privadas. En los productos ganaderos la intervención fue prácticamente nula, actuando solo como intermediario. Solo al final del período se sumaron los productos forestales y mineros en el ámbito de operación del Instituto¹⁰.

El proyecto peronista y el IAPI

El IAPI fue creado el 28 de mayo de 1946 por el decreto 15.350 como un instrumento para la regulación del comercio y las finanzas internacionales. Pero el rol concreto que cumpliría estuvo definido por parámetros determinados por la elite estatal peronista en el marco del Estado peronista y su *proyecto*.

Desde el punto de vista de la elite estatal peronista, el modelo de Nación había sufrido un cambio radical desde la década del '30. En esta visión, la Nación liberal, era caracterizada por la entrega de los recursos económicos del país a los monopolios internacionales; la persistencia de una oligarquía parasitaria que perpetuaba su dominación gracias a la renta de la tierra e impedía, a través del control del aparato estatal, el desarrollo de una industria nacional independiente; la exclusión política y económica el proletariado, sector social marginal y mayoritario; y la insistencia en la política del fraude; todo ello, debía dar paso a una nueva Nación que rompiera con aquel pacto neocolonial¹¹, y que sea capaz de generar un nuevo consenso nacional para un nuevo modelo de desarrollo capaz de cumplir con los objetivos que debía tener una

mercado local. En ambos casos, exportación e importación, eran las autoridades las que fijaban los precios.

¹⁰ Novick (2004).

¹¹ La expresión pertenece a Halperin Donghi (1994).

Nación justa, libre y soberana.

En el contexto de las profundas transformaciones estructurales propio de la segunda posguerra, la elite peronista procuró llevar a cabo un proyecto que racionalizara los cambios producidos y que consolidara el sendero industrial de desarrollo, incorporando al sector trabajador y empresario a una amplia coalición política que, a través un nuevo consenso nacional, coordinado y dirigido por el Estado realizara los objetivos nacionales, redefiniendo el perfil productivo y socioeconómico del país. La *armonía social* se impondría a través de la aceptación de este nuevo consenso, y el *desarrollo económico* tendría un nuevo impulso, a través de la industrialización. Era el tradicional “orden y progreso” redefinidos en clave peronista.

Este nuevo consenso sería la base sobre la cual el Estado podría reorganizarse a sí mismo como instrumento, diseñado científicamente. En el proyecto peronista todos los sectores sociales tendrían la posibilidad de llevar a cabo sus intereses y el Estado coordinaría y regularía sus acciones de forma de mantener la armonía social. El desarrollo tendría como norte el “equilibrio social”, y “no ha dejarse librado a determinaciones aisladas, ineficaces en cuanto son dispares y contradictorias, sino que ha de planearse con inteligencia y previsión, especialmente para el difícil período de la postguerra”¹².

El IAPI, al vincular (casi) directamente al productor con el único comprador, el Estado, procuraba eliminar a “los intermediarios parasitarios” que obstaculizaban la expansión productiva. Ahora, el productor podría dedicar todas sus energías a aumentar la producción mientras que sus intereses estarían asegurados por el Estado. Esta idea se enmarca en una concepción mayor, por la cual la expansión económica y el desarrollo eran vistos como un problema básico de organización. Bastaba con organizar el Estado para poner al país en la senda del desarrollo.

El IAPI, venía así a cumplir una función fundamental dentro de la economía política peronista. Era un eslabón clave para reorganizar el sistema productivo argentino¹³. Su

¹² Consejo Nacional de Posguerra: Ordenamiento Económico y Social. Este Consejo (CNP) fue la plataforma política desde el cual el vicepresidente Perón construyó su poder y elaboró su estrategia, en conjunto con sus más estrechos colaboradores (la elite peronista) entre los cuales se destacaba el secretario general del CNP, José Figuerola.

¹³ El sistema de la política económica peronista queda configurado por la nacionalización del sistema financiero y las consiguientes reformas a las cartas orgánicas del Banco Central, Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional, la creación del Banco de Crédito Industrial, la redefinición de la función Caja Nacional de Ahorro Postal. La creación del IAPI, junto con el inaugurado sistema provisional y la reforma del sistema fiscal, implicaron una fuente de ingresos fiscales imprescindibles para la ejecución del

función empezó a ser, habida cuenta de los altos precios internacionales en la inmediata posguerra y del amplio margen de ganancia que le deja, la de proveer recursos para financiar las importaciones que requería la industrialización, sostener el nivel de consumo operando sobre la baja de la inflación, y ofreciendo precios remunerativos a los productores agrarios. Ello se correspondía con los sectores sociales industriales, populares y rurales, acorde con la coalición política amplia que la elite peronista se proponía consolidar.

Pero, como veremos, esto no implicó el apoyo automático de todos los sectores, y desató, a pesar de las intenciones de las elites peronistas, un intenso conflicto con los sectores agrarios¹⁴. Por lo pronto, es importante tener en cuenta que el proyecto peronista no se proponía la eliminación del sector agropecuario, sino su incorporación y su relocalización dentro del sistema productivo proyectado.

El IAPI y los sectores agrarios

Si bien el funcionamiento formal del IAPI estaba ligado a las operaciones de comercio exterior, rápidamente pasó a ser, como vimos, un organismo multifunción. La dinámica real de funcionamiento del Instituto estuvo afectada por: a) los objetivos y necesidades políticas del proyecto peronista, b) la interacción del Estado peronista con los actores económicos, en especial los agrarios, y c) por los errores de cálculo de la propia elite peronista.

En este apartado, observaremos cómo la formulación e implementación de políticas en el área del IAPI estuvieron condicionadas por la forma en que la elite peronista construyó su poder e intentó generar apoyos en el marco de su proyecto, y por la forma en que accionaron y reaccionaron los principales grupos socio económicos afectados¹⁵. En este sentido, la dinámica de conflicto entre el Estado peronista y los sectores sociales

proyecto en el Estado peronista. Era la época en donde el “mago de las finanzas”, Miguel Miranda, estaba a cargo de toda la economía.

¹⁴ En este trabajo denominaremos a los sectores sociales agrarios en términos genéricos para referirnos a los propietarios y/o productores agropecuarios. Si bien esta denominación esconde una gran diferencia en su interior –propietarios representados por la SRA y productores agremiados en la FAA- haremos referencia a la misma para señalar a los grupos sociales responsables del sector productivo primario. Dicho tratamiento queda justificado por la homogeneidad de la oposición a la política intervencionista del Estado Peronista. Cuando sea necesario se hará un tratamiento diferenciado del actor agrario.

¹⁵ La acción/reacción, apoyo u oposición, a las políticas del IAPI por parte de los distintos actores socioeconómicos (esquemáticamente: industriales, agropecuarios, asalariados) puede clasificarse en función de su grado de “sensibilidad” a dichas políticas. Es decir, si fueron directa o indirectamente afectados. En este trabajo nos centramos en el estudio de la interacción entre el Estado peronista y los sectores sociales agrarios debido a que estos fueron los más directamente afectados y los que, por lo tanto, llevaron a cabo acciones y discursos específicamente referidos a las políticas del IAPI. Sobre este punto volveremos al final de este trabajo.

agrarios, en un contexto histórico de profundas transformaciones, se vuelve crucial para entender el desempeño de la política económica estatal. Tales consideraciones justifican el tratamiento diferenciado del período en dos subetapas: desde 1945 hasta 1948, y desde 1949 hasta 1955¹⁶.

La oposición de los sectores agroexportadores a cualquier tipo de regulación estatal que no tuviera por función proteger sus intereses databa de la década anterior, cuando el Estado liberal-conservador estableció una serie de instrumentos que, si bien fueron justificados por las autoridades como “transitorias”, quedaron establecidas como permanentes¹⁷.

Por ello, no sorprendió a las autoridades que, desde sus mismos inicios, el organismo recibiera críticas de los sectores que pretendía regular¹⁸. La justificación y necesidad del accionar del IAPI no sólo se relacionaba con la situación específica del sector agropecuario, sino que el argumento final descansaba en la persistencia de una estrategia que permita superar de manera estructural las vulnerabilidades de la economía argentina que se habían hecho manifiestas a raíz de la crisis de 1930. El IAPI ayudaría a resolver “los problemas fundamentales” del país en la segunda posguerra: “La creación del IAPI, respondió no sólo a una situación transitoria de la economía nacional sino a la necesidad de encarar en forma racional y amplia la solución de una serie de problemas fundamentales, cuyo origen es anterior a la segunda guerra mundial”¹⁹.

Para evitar la vulnerabilidad de la economía agropecuaria, proveedora de divisas, el IAPI ahorraría al productor los riesgos de la comercialización, los beneficios quedarían en el

¹⁶ Si bien el gobierno constitucional comienza en junio del '46, partimos desde el año '45 porque las principales medidas, y la oposición que generó en algunos sectores, datan de esta fecha.

¹⁷ Ello fue debido a que tuvieron la función de equilibrar las recurrentes crisis de la balanza de pagos. Así, en la década el '30 se introdujeron instrumentos como el control de cambios, el desdoblamiento entre un mercado “oficial” y otro “libre”, se estableció el Fondo de Margen de Cambio, cuyos recursos -a pesar de que supuestamente iban a subsidiar precios mínimos para los productores agrarios en crisis a través de la Junta Reguladora de Granos, y el Impuesto Móvil a la Exportación, que procuraba la estabilidad de los precios internos de la carne- fueron utilizados en gran parte para aliviar las debilitadas finanzas nacionales. Véase Cramer (2002).

¹⁸ Según la elite peronista el sector agropecuario cumpliría dos funciones: 1) proveer alimentos a bajo costo para el mercado interno y generar los excedentes necesarios para el desarrollo urbano, a través de las exportaciones que pudieran generar las divisas para la compra de los insumos industriales; 2) asegurar pleno empleo rural y aumentar el consumo de los sectores rurales más postergados (Lattuada, 2002). La oposición de los sectores agrarios se deriva de su negativa a cumplir este rol y someterse a los requerimientos del Estado y el proyecto peronista.

¹⁹ IAPI, Memoria 1949, pág. 9.

país y se obtendrían los mejores precios en un mercado internacional signado por la centralización estatal de las compras²⁰.

Críticas de los sectores agrarios y defensa del Gobierno

Aquí llegamos al punto principal de lo que sería la controversia entre el gobierno y los sectores agrarios en general: la disputa por el uso social del excedente. Durante el período 1946-1948, los altos precios agrícolas, originados por una situación excepcional de alta demanda internacional, provocaron amplias ganancias al IAPI, cuyo uso por parte del gobierno fue motivo de arduas controversias.

Los sectores agrícolas en su totalidad van a reclamar que el Estado deje de intervenir en la comercialización y que, una vez pasada la situación transitoria de la guerra, vuelva al sistema de librecambio. El argumento de que el productor no sería explotado por intermediarios y monopolios no convenció al conjunto del sector primario, quienes reclamaron en todo momento que no se decida sobre “el fruto de su esfuerzo”.

En marzo de 1946 cooperativistas reunidos en Pergamino dieron una declaración en donde reclaman

“la vuelta lisa y llana al libremercado mediante la supresión total de los organismos y las medidas oficiales que los productores agrarios aceptaron como medidas de emergencia, pero que hoy, desaparecidas las causas que las determinaron, su adopción traba (...) la acción de los productores en su justo e inalienable derecho de defender el fruto de su esfuerzo”²¹.

Lo que se pone de relieve en esta lucha por el excedente agrícola es la profunda ruptura política y social que implicó el intento de reorientar el desarrollo económico. Pero no era sólo ello, el conflicto por momentos adquiría relieve de “identidad nacional”, como si estuviera en el “ser nacional”. Por ejemplo, en aquella declaración de los cooperativistas, se aboga por

“la abolición completa de creaciones, cuya vuelta, traería serias perturbaciones, atentando contra la libertad, el principio y el fin de la argentinidad y originando la agremiación compulsiva en órganos que repugnan a los más puros sentimientos y costumbres”. No obstante, se reclama después “los

²⁰ Según las autoridades: “La experiencia nacional aconsejaba modificar el anterior sistema de las juntas reguladoras substituyéndolas con un organismo permanente que, en años de bonanza, absorbiese las ganancias excesivas y las utilizase en beneficio de la colectividad; y, en épocas de declinación de las cotizaciones y demandas mundiales, asegurase a los productores la obtención de precios retributivos por sus cosechas”, IAPI, Memoria 1949, pág. 12.

²¹ Diario La Prensa, 18-03-46

recursos para que dentro de la letra y espíritu de la colonización se dé la propiedad de la tierra a quienes la trabajan”²².

En nota dirigida a la Secretaría de Industria y Comercio, la Cámara de Exportadores, reclamando la no intervención del Estado en el comercio exterior, afirma:

“Es dentro de esa posición y ese espíritu, que es asimismo el de los hombres que lucharon por la libertad e independencia de la patria y del que están impregnados los principios y declaraciones que constituyen los pilares de nuestra organización nacional, que hemos expresado que el sistema instaurado en materia de exportación contraría la esencia de nuestro ser y no concilia con los derechos y garantías que consagra nuestra carta fundamental”²³.

Otro de los reclamos importantes que se le hacían al gobierno era por el sistema de toma de decisiones. En efecto, parte del desentendimiento es adjudicada, en particular por los grupos tradicionales nucleados en la SRA, a la falta de participación directa en la toma de decisiones en los organismos que regulan la actividad: “La política equivocada y contradictoria seguida por el Gobierno de la Nación en materia agrícola, débese al divorcio en que ha vivido con los productores. No se ha dirigido, en los momentos de graves decisiones, a las entidades que los agremian en procura de un consejo”²⁴.

También generaba malestar la supuesta ineficiencia y falta de criterio en la aplicación de las nuevas reglas de juego. En nota dirigida al Presidente de la Nación, la Cámara de Exportadores se queja ante

“la situación creada al comercio de exportación argentino y las perspectivas inciertas que ofrece su futuro a raíz de diversas medidas de gobierno adoptadas (...). Nos referimos a la dilación en algunos casos y paralización absoluta en otros, que se advierte en el otorgamiento de los permisos de exportación, a lo que debe agregarse el decreto recientemente publicado, por el cual el Estado, a través de uno de sus organismos, se convierte en el único exportador de determinados productos”²⁵.

Pero este tipo de críticas eran, otra vez, la superficie de una divergencia mayor, entroncada, por un lado, en una desconfianza respecto de los propósitos del Estado peronista, pero, por otro lado, y en última instancia, una disputa por la orientación que adquiriría la intervención estatal y la distribución de los costos de la industrialización:

“(…) La prolongación indefinida de tal emergencia y la incertidumbre que existe respecto del pensamiento o propósito definitivo del Gobierno en la materia, han creado una situación de desconcierto y confusión”. Al mismo tiempo, descreo que tal política pueda responder a “la necesidad de asegurar el abastecimiento interno y el abaratamiento de los artículos de primera necesidad”, afirmando que “las reales y verdaderas causas (del encarecimiento de los artículos de

²² *Ibíd.*

²³ *Diario La Prensa*, 12-09-46.

primera necesidad) hay que buscarlas, entre otras muchas, principalmente, en los aumentos de costo de producción (...), y en el *defectuoso y anómalo proceso de distribución*”²⁶.

Por su parte, el Gobierno niega a su vez la realidad de las demoras en el otorgamiento de precios, la legitimidad de quienes reclaman, que se estén vulnerando derechos constitucionales y se pronuncia a favor de la aplicación de tales políticas en virtud de los objetivos del proyecto peronista. El Secretario de Industria y Comercio responde que “no es posible ni admisible que los intereses de un sector sean superiores al general bienestar del país (...). La exportación ha debido y deberá muchas veces condicionarse de modo que no sea tampoco un factor de alteración en los precios del mercado interno”. Pero la defensa del accionar del Instituto, correspondientemente con las críticas, va más allá de quejas específicas. Se argumenta que “no hay en nuestra Constitución derechos absolutos” y que el Poder Ejecutivo debe ser un medio para “evitar un caos que afecte los sagrados intereses de la colectividad. La libertad de iniciativa, la libertad de empresa y la libertad económica están supeditadas a las conveniencias generales (...)”²⁷.

A medida que avanza el período, las críticas fueron haciéndose cada vez más profundas y se centraron en que ya los precios de retribución no alcanzaban a cubrir los costos de producción.

Tal posición era acompañada efusivamente por la prensa ligada a aquellos intereses, en especial La Prensa y La Nación, quienes además tenían la capacidad de reproducir y difundir lo que se pensaba y no se podía decir por autocensura²⁸. Así, en un editorial del 10-09-46 La Nación sintetiza el sentir de los sectores agrarios, y apoya la difundida, aunque no siempre fundamentada, idea de que los costos suben *siempre* por la intervención del Estado, que es “ilegítima” y que al orientarse en un sentido redistributivo es “perjudicial” para el país:

“En todos los congresos o conferencias en que se reúnen hombres de las más diversas esferas (de la producción), se oye el mismo clamor: ¡basta de intervención del Estado!, que, so pretexto de amparar o defender, no hace sino perturbar los procesos de la producción, reducir la capacidad de trabajo, aumentar los costos y, por consiguiente, los precios, y quitarles a los que producen, los legítimos frutos de sus esfuerzos; y esto lo hace no sólo bajo la forma de crecientes gravámenes,

²⁴ SRA, Anales, Vol. LXXIX, N° 11, pág. 804, 1945.

²⁵ Diario La Nación, 28-08-46.

²⁶ *Ibíd*em, subrayado nuestro.

²⁷ Respuesta del secretario de Industria y Comercio y director del IAPI, Ronaldo Lagomarsino, al presidente de la Cámara de Exportadores. Reproducido en diario La Nación, 1-09-46.

²⁸ La intervención a la Unión Industrial Argentina, en mayo de 1946, y su posterior quita de personería jurídica, obligaron a las entidades patronales a ejercer una medida automoderación.

sino sencillamente comprándoles sus productos a los precios que fija; productos que luego vende de acuerdo con la situación del mercado internacional, obteniendo así elevadas ganancias que, en realidad, pertenecen a los productores y respecto de cuyo destino no es desacertado afirmar que en crecido porcentaje las insume una burocracia excesiva y perturbadora”.

De esta forma, se va conformando un discurso que, a fuerza montarse sobre el estereotipo que se tiene de la burocracia pública, socava la legitimidad de la intervención estatal, que es *per se* “ineficaz”, “injusta” y “arbitraria”, y que “ahoga” la potencialidad de la iniciativa privada. Este discurso muchas veces se vuelve maniqueísta y opera contraponiendo, casi caricaturizando, la “voracidad del Estado” contra la labor del “pequeño chacarero”:

“Por qué, cuando el precio de los granos sube en el mercado internacional, se le reduce el precio al agricultor argentino? (...) ¿Por qué se le reduce el pequeño margen de utilidad al chacarero y se aumenta extraordinariamente el inmortar margen de ganancia con que se queda el Estado? (...) La realidad es que, en forma arbitraria, sin razón aparente y sin explicación atendible, en momentos en que los precios suben, se le rebaja al pobre chacarero el precio de su esforzada labor de todo el año. El pagarle la mitad o menos de lo que vale su producto significa expropiarle sin ley y sin juicio, la mitad o más de sus bienes”²⁹.

Posición defendida por el gobierno y críticas de los sectores agrarios

Frente a toda esta batería de reclamos y argumentos, el gobierno, por un lado, desestima las críticas como ilegítimas, producto de “intereses especuladores”, y, por otro, argumenta que la situación está lejos de volver a la normalidad. En palabras de Miranda:

“No se me oculta que la acción del IAPI está siendo objeto de algunas críticas. Pero es cierto que ellas parten, precisamente, de aquellos sectores del mundo de los negocios, interesados en recoger las elevadísimas ganancias que permite la caótica situación del comercio internacional (...), y que esta situación se aleja mucho del concepto de ‘normalidad’ invocado por quines desearían hacer tabla rasa con toda regulación, por razones de lucro particular. He analizado con todo interés las críticas a que me refiero y debo manifestar que ellas confirman y ratifican mi fundamental convicción de que el Gobierno debe persistir en el camino iniciado con la creación de este Instituto”³⁰.

Para el gobierno, la situación era clara, frente al excedente provocado por la coyuntura habían solo dos opciones: el bien común o el interés capitalista. Al mismo tiempo, era una excelente oportunidad para que el país pudiese cumplir sus intereses nacionales

²⁹ Editorial del diario Hoy, 9-11-45, citado por C. V. Domínguez en revista *Finanzas*, agosto 1946, N° 121, Buenos Aires, pág. 8.

³⁰ IAPI, Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio, pág. 7-8.

aprovechando el margen de acción con que contaba el Estado y llevando a cabo un proyecto nacional económica y políticamente inclusivo.

“Hoy (el país) puede obtener, sin esfuerzo, las mayores ventajas que sus abundantes y variados recursos naturales le brindan. Dejar pasar esta oportunidad, permitir que la especulación privada aproveche este momento al solo efecto de acumular ganancias cuantiosas de las que no tendrán participación ni beneficio o seguridad ulterior el resto de los habitantes del país, sería ciertamente injusto e impropio de un Gobierno constructivo y previsor”³¹.

Pero este tipo de argumentaciones no eran las únicas. Había otro tipo de explicación, igualmente rica para comprender el marco político que signaba el origen y el fundamento político del accionar del Instituto. En un banquete brindado por la Spencer Ely Post of The American Legion, Miranda da una serie de argumentos muy sugestivos³².

“La Argentina intervino en la comercialización de su producción y puso en movimiento el IAPI en septiembre de 1946, para defender su economía de las organizaciones hechas por los países compradores de su producción; me refiero concretamente al Consejo Internacional de Emergencia de Alimentación”. Frente a esta situación, Miranda se pregunta: “¿No sería más práctico que el Consejo del Comercio Exterior de los Estados Unidos ‘recomendara’ a su propio gobierno que dejase la comercialización linera a sus cauces normales en vez de hacernos la recomendación a los argentinos? (...) El IAPI argentino tendrá que seguir actuando mientras en otras naciones existan los ‘Iapis’ disimulados”³³.

Frente a este tipo de argumento, voceros de los sectores agrarios tradicionales respondían que dicha intervención estatal no se correspondía con las “costumbres” argentinas. El hecho de que el régimen de “economía dirigida es el régimen que prevalece no puede tener el valor que suele asignársele si se le contrapone a la conciencia del agro argentino. Cada nación tiene sus ideas y costumbres, que (...) no es posible trasplantar a las demás. De ahí, la conveniencia de actuar con criterio propio”³⁴. Es decir, la forma argentina de resolver los problemas económicos era, por sus ideas y costumbres, basadas en “la conciencia del agro argentino”, el liberalismo conservador.

En la visión de la élite peronista el IAPI además terminaría con el predominio de los

³¹ Idem, pág. 15.

³² Allí estaban presentes miembros de la Secretaría de Estado Norteamericana, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, agregados comerciales y el comandante del American Legion. En esta alocución, Miranda respondía un anterior informe del Consejo de Comercio de Estados Unidos en el cual se recomendaba que “el comercio exterior, actualmente conducido por el gobierno, vuelva a sus cauces normales”.

³³ Diario La Nación, 4-05-48.

³⁴ Editorial del Diario La Nación, 15-03-47.

monopolios, logrando que el excedente quedara efectivamente en manos del Estado, artífice del bien común. En un muy citado discurso, Perón sostiene con respecto a los monopolios y al IAPI, en 1949 lo siguiente:

“Yo podría terminar con ellos aquí en el país, pero fuera de él no podría manejarlos, porque éstos son pulpos que tienen la panza aquí y los tentáculos en todas partes del mundo. De manera que para cortarles en la frontera los tentáculos es que creamos el IAPI. Antes, la comercialización internacional, vale decir la exportación e importación, la hacían esos consorcios. Hoy la hace el gobierno, con una diferencia; que entonces ellos lo hacían en su único beneficio y ahora el gobierno lo hace en beneficio del pueblo. (...) ¿Qué representa este organismo? Representa la sustitución de los consorcios capitalistas que durante decenios y decenios les robaron el fruto de su trabajo a nuestros agricultores”³⁵.

La lucha contra los monopolios tenía una dimensión política, aunque esta lucha no llegara a mayores y en muchos casos no pasara de lo discursivo. De hecho, Miranda mismo señala tal posibilidad cuando afirma que “el Instituto debe forzosamente ponerse en contacto con una numerosa clientela, y ello sólo será posible a través de los exportadores regulares”. Tampoco, la acción del IAPI sería tan revolucionaria como para cambiar el sistema de comercialización *in totu*. Seguirían existiendo los mismos actores, pero con roles reasignados. “Es también evidente que la posibilidad del Instituto de llegar a todos los productores del país, es algo remota y quizá prácticamente imposible. Necesita para su regular funcionamiento del concurso del comerciante, del exportador y del intermediario que lo vincule con el productor”³⁶.

Al respecto, Frondizi, Diputado Nacional por la UCR, también llama la atención sobre este aspecto: “(No) es cierto que se haya terminado con la intervención de los grandes monopolios en la exportación de los productos agropecuarios. (Bunge y Born, Dreyfus y todos los grandes monopolios) todavía se encuentran vivos y están realizando fabulosas ganancias”³⁷.

Por su parte, la SRA, con capacidad de formar opinión más allá del estrecho círculo al cual representa, opone una visión distinta. Basándose en su “experiencia”, le indica al Gobierno, por un lado, que su estrategia de “forzar” el mercado con precios de venta

³⁵ Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, *El campo recuperado por Perón*. Bs. As. , 1952, pág. 19. De su discurso en el acto inaugural del Monumento al Agricultor, en Esperanza, 8-09-48. Citado en Lattuada (1986).

³⁶ Discurso de Miranda en la toma de posesión del directorio, septiembre 1946.

³⁷ Diario La Prensa, 16-07-49. En este sentido, Lattuada (1986) también señala que existen testimonios que muestran que los monopolios siguieron haciendo negocios bajo el Estado peronista, comprándole la producción en puerto al IAPI y vendiéndola hacia los tradicionales mercados.

excesivos terminaría enajenando a nuestros clientes tradicionales. Pero por otro lado, critica que la apropiación estatal de recursos que pertenecen “legítimamente” a los productores agrarios se destine “ilegítimamente” a otros usos, como subsidios al consumo y a la producción industrial urbana.

Conciente del peso estratégico que tiene para el país la producción agropecuaria, y tras argumentar que “la economía Argentina se encuentra enraizada en la tierra” y que “la producción agraria es la riqueza que la sustenta”, afirma que “esa riqueza constituye la fuente casi exclusiva de producción de divisas”. Reconoce que “bien está que se impulse el desarrollo de las actividades fabriles en la medida que lo exija el progreso de la Nación, pero ello no debe realizarse en desmedro u olvido de la producción rural”.

“El problema de fondo (es) la comercialización por parte del Estado de (la) producción (...). La consecuencia de los altos precios exigidos en las ventas al exterior son variados. Desde luego, conviene a la Argentina colocar sus excedentes en las mejores condiciones, pero cuando las exigencias van más allá de ciertos límites, las consecuencias son negativas. El alto precio de venta del trigo argentino indujo a Brasil a poner en marcha un plan de fomento para incrementar su cultivo”, algo que ocurría de forma similar, se señala, con Estados Unidos³⁸.

A medida que avanza el período el ánimo en el campo se vuelve más áspero y combativo. Frente a la apropiación de la riqueza agropecuaria por parte del “agente tentacular del monopolio estatal”, por la cual se pagan precios “que apenas cubren el costo de producción (...) y (se) la vende a 3 o 4 veces más, quedándose íntegramente con las ganancias”, el presidente de la SRA de Santa Fe, en su 42° Exposición, refleja el estado de ánimo del sector, criticando el hecho de que

“se da a entender que la economía agraria es tributaria de la industria y se da lugar a que se edifique su prosperidad y grandeza en base a la explotación del campo, que lleva una vida de atraso en su desenvolvimiento y una profunda amargura en el ánimo, embargado por el peso de la gran injusticia de la que es víctima”³⁹.

En esa misma provincia, Santa Fe, el año pasado habían tenido lugar fuertes protestas por parte de los productores en relación a la política de comercialización del Estado peronista, cuyos ecos llegaron al Senado de la Nación. Dicho conflicto puso de manifiesto los descontentos contra la política llevada a cabo por el Gobierno. Así, el senador peronista por Santa Fe, Armando Antille, afirmó en sesión⁴⁰ que

³⁸ SRA, Memoria, Vol. LXXXII, octubre 1948, pág. 3-4.

³⁹ Diario La Prensa, 6-9-48.

⁴⁰ Diario La Nación, 14-03-47.

“en la provincia de Santa Fe, existe una agitación entre los colonos que trabajan en la zona norte y centro en el sentido de hacer una huelga de brazos caídos y no vender sus productos, guardarlos en los depósitos o galpones hasta que se solucione la crisis que es el carácter que está asumiendo la compra de nuestros cereales (...)”. Además, menciona que en el departamento de San Justo “se han congregado alrededor de 3000 colonos en asamblea; han resuelto no realizar ventas y pedir también que (...) no se vendan los cereales (al Banco Central, el IAPI en realidad)”. A su vez, en el departamento de San Martín “los colonos se han reunido y están tratando de no roturar la tierra y no sembrar”.

Esta intervención muestra la extensión y profundidad del conflicto desatado por la intervención Estatal, y además desnuda la dinámica institucional vinculada a la centralización en la toma de decisiones. Antille afirma:

“Esta es una cuestión que algún día el Senado tendrá que abordar a fondo. Tenemos que resolver si debemos proseguir con el sistema de venta por una sola mano, por el Estado, al extranjero, o si debemos abrir libremente la concurrencia para la venta al exterior (...). Hasta ahora las cosas han salido bien (...) se ha vendido con ganancias considerables, que antes obtenían los acopiadores, como Bunge y Born (...), esa diferencia ha quedado a favor de la Nación. Pero no sé si se podrá continuar así”.

En este mismo discurso, se revela el proceso de deterioro político que estaba sufriendo Miranda, llamado “zar” de la economía peronista:

“El Banco Central opera bajo la dirección de una sola persona, no sujeta a reglamentos o leyes en esta materia que constituyen los negocios industriales. Es necesario que el país, por intermedio del Senado, se vincule a esta situación y a los negocios que se realizan por el Banco Central”.

Crisis económica, cambio de política y posición de los sectores agrarios

A fines de 1948 se comienza a insinuar una crisis económica cuyo punto de culminación será en 1952. El IAPI se vio obligado, de acuerdo con sus funciones, a subsidiar a productores, comprándoles a precios mayores que los internacionales y asumiendo así la pérdida económica. Este es el origen de los grandes déficits que tendría el Instituto. En este período (49-55) el IAPI verá progresivamente acotadas y limitadas sus funciones y parte de este proceso se explica por la necesidad del Estado peronista de lograr el apoyo de los sectores sociales agrarios para que estos aumenten su producción exportable y aporten divisas⁴¹.

⁴¹ El Gobierno emprende una reorientación de sus bases políticas porque asimila la solución económica a la neutralización del conflicto con los sectores agrarios. En esta visión se necesitaba lograr el apoyo de los sectores agropecuarios para que estos aumenten su producción (Lattuada, 1986). Conjuntamente, la élite peronista sufre una serie de cambios, signados por una mayor centralización de poder en la figura carismática del líder, y el desplazamiento y destierro político de figuras clave, como José Figuerola y

Para la elite peronista, en tanto se descarta de cuajo la posibilidad de una industria exportadora, queda claro que el cambio estructural en pos de una Argentina industrial quedaba subordinada a la obtención de divisas a través de exportaciones agropecuarias:

“El problema del país en los próximos años (es el de) continuar su evolución hacia el equilibrio ideal agrícola-ganadero-industrial, que requiere una gran masa de divisas para la compra de equipos industriales (...); por lo tanto, la necesidad simultánea de mantener los niveles mínimos de la producción agropecuaria indispensables para satisfacer el volumen de divisas necesarias para permitir tales adquisiciones. En cuanto a las exportaciones de productos industriales aún está lejano el momento en que puedan llegar a tener cierta significación dentro de la masa del comercio exterior argentino”⁴².

La primera medida que se pudo rastrear en este sentido es el decreto 16.706, del 20-07-49, a través del cual el IAPI ejecuta ayuda oficial a productores por la sequía⁴³. A partir de este momento, la nueva estrategia sociopolítica consistirá en la aplicación de políticas favorables para el sector agrario. La élite peronista rechazaría ahora cualquier iniciativa que dificultara la recuperación de la producción agropecuaria, aún aquellas inspiradas en la ideología “justicialista”⁴⁴.

El discurso gubernamental marca claramente una nueva línea política que se cristaliza en cambios organizacionales cuyo fin era obtener el apoyo de los productores agrarios en esta nueva etapa. En este marco, la reformulación del accionar del IAPI, y su virtual desmembramiento, será la prenda de paz que Perón ofrezca a los sectores agrarios.

Los cooperativistas mencionan en su Memoria que ya a mediados de 1952 Perón había afirmado: “el Cooperativismo bien organizado está llamado a reemplazar al organismo estatal denominado IAPI. (...) Los representantes de las organizaciones (...) acogieron con beneplácito la sugerencia del Primer Magistrado, pues eran anhelos de todos pero

Miguel Miranda. Asimismo, se produce una reconfiguración institucional a nivel de Ministerios, por el cual el IAPI pasa a depender del recientemente creado Ministerio de Economía.

⁴² IAPI, Memoria, 1949, pág. 18.

⁴³ Esta medida implica comprar la producción a precios remunerativos y venderla a más bajo precio maíz, y afrechillo de la cosecha 47-48. Acción del Poder Ejecutivo, Memoria, 1949. Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, Legajo 664.

⁴⁴ Así, por ejemplo, el Ministerio de Economía rechazará en estos términos una propuesta realizada el 19-06-50 por asesores de la Cámara Argentina de la Industria de Oleaginosas de la Confederación Económica Argentina -en donde se proponía que, en el marco de la crisis, el comercio de granos sea realizado de forma integral por el Estado, eliminando la totalidad de las entidades privadas-: “La orientación económica implícita en el plan esbozado no está de acuerdo con la política económica propiciada por el Poder Ejecutivo, en cuanto esta tiende a limitar al máximo la intervención del Estado en la comercialización interna”, Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, Legajo n° 461.

nadie se animaba a plantearlo”⁴⁵.

Sin embargo, conviene subrayar, de la mano de esta cita, que el cambio se produce, no por presiones de otros actores, sino por una decisión de la elite peronista que entiende que la mejor forma de aumentar la producción agraria consiste en ganarse el apoyo de estos sectores y no en enfrentarlos. Ello nos permite afirmar que las nuevas bases políticas de apoyo procuradas por el régimen no implicaron una pérdida de autonomía del Estado peronista.

Al mismo tiempo, el período 50-52 mostrará un cambio en el modo de formular políticas, algo que se puede ver en la convocatoria que hace el Ministerio de Asuntos Técnicos, ahora al mando de Raúl Mendé, para que los distintos sectores, y toda la población en general, colaboren con sus aportes para el Segundo Plan Quinquenal. Con la creciente y sustancial ayuda estatal para la recuperación de la producción agrícola, y el constante “quebranto” en perjuicio del IAPI, se irá produciendo una creciente convergencia en los discursos del Gobierno y los sectores agrarios.

En septiembre de 1951, durante el 39º Congreso, la FAA destaca

La “satisfacción que ha causado (...) el anuncio sobre el nuevo sistema para la comercialización de la producción. Que ese sistema encara, con precisión absoluta el plan sugerido por la FAA”. Y señalan “dos aspectos fundamentales (...): la “intervención de los productores en el organismo encargado de la producción (y) el que corresponde al sistema mismo de comercialización”.

Por su parte, la SRA, en sorprendente convergencia con la posición oficial afirma:

“Constituye positiva obra de gobierno sustraer la comercialización de manos exclusivamente privadas. (...) Tres grandes firmas manejaban el 76% de la exportación argentina de granos. (...) Si las empresas aprovechaban esas circunstancias en detrimento del productor, nada más lógico que limitar esa acción. (...) Empero, cabe reconocer que ciertos aspectos de la comercialización estatal aparejan demoras y perjuicios innecesarios al productor”. Y recomienda: “Contribuirá a despejar toda duda acerca del futuro la publicidad amplia de un plan oficial sobre precios venideros. Podría el Estado *asegurar una ganancia mínima* sobre los costos normales de zonas aptas”. Al mismo tiempo se pide un viejo reclamo: “Amplia participación de los productores a través de representantes auténticos, (lo cual) dará confianza en la justa aplicación de los preceptos y observancia en el futuro”⁴⁶.

Todas estas demandas fueron satisfechas por el Estado peronista, y en 1952, por

⁴⁵ Memoria y Balance General, Unión de Cooperativas Agrícolas Chaqueña Ltda., 19º Ejercicio, 1953. En Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Secretaría de Asuntos Técnicos (en adelante SAT).

⁴⁶ Informe que presenta al Ministerio de Asuntos Técnicos para contribuir al Segundo Plan Quinquenal (subrayado mío), 13-12-51, AGN, SAT, Legajo 634.

ejemplo, a través del decreto 3868/52, de fomento agropecuario, se menciona la finalidad de “asegurarles a los productores agrícolas que los precios sean realmente estimuladores (...), elevándolos posteriormente si fuera necesario en la medida en que los costos de producción puedan eventualmente aumentar con motivo de las variaciones que pudieran producirse en sus principales rubros”. Así, el Ministerio de Economía asegura que las variaciones de los costos de producción serán absorbidas por el IAPI.

Más orgánicamente, en el Capítulo III del Segundo Plan Quinquenal, Producción Agraria, se establece entre otras cosas: acerca de los precios, que “deberán fijarse con anticipación a las siembras” y ser “suficientemente remunerativos”; “el Estado absorberá los aumentos en los costos que se produzcan entre la fecha de publicación de los precios básicos y la de la cosecha”.

Finalmente, parecía que las demandas de los sectores agrarios estaban siendo incorporadas por la élite peronista. Pero, aunque a nivel discursivo se refleje un mejoramiento de las relaciones con los sectores agrarios en general, se procurará la incorporación activa y privilegiada de los sectores cooperativistas en particular. Esta inclinación por los sectores cooperativistas se explica, por un lado, porque se consideraba que un aumento sensible de la producción solo sería posible logrando el apoyo y la activación de los “verdaderos productores” y eliminando los “intermediarios”. Pero, por otro lado, también porque vio en ellos al sector social más acorde a su propio proyecto y que le permitió un cambio discursivo y de estrategia sociopolítica sin alienar sus bases de apoyo populares.

Ya en septiembre de 1949, Perón, junto con los Ministros de Hacienda e Industria y Comercio, recibe a representantes de cooperativas. Tras recalcar que los objetivos del Gobierno y las cooperativas son comunes, reafirma la necesidad de “suprimir los intermediarios inútiles”, y anuncia que “toda (la) masa de poder económico –el crédito que fuera colocada en la industria y que ahora comienza a dar beneficios, será volcada en el agro”. De hecho, a partir de esta etapa el sector agropecuario sería un destinatario privilegiado del crédito oficial⁴⁷.

En una reunión con cooperativistas en 1953, el ministro de Asuntos Técnicos, Raúl Mendé, manifiesta que al Gobierno le interesa tratar con los “verdaderos productores”:

“Cuando a mi me hablan de las representaciones de las sociedades rurales yo me río, porque creo

⁴⁷ Diario La Prensa, 21-09-49. Por el tema del crédito en el Estado peronista véase Girbal-Blacha (2003).

que esa representación ha pasado de moda, ellos no representan a nadie. (...) Y, ¿quiénes tienen la producción agropecuaria del país? Ustedes la tienen”. En relación al IAPI, sostiene que “el presidente (Perón) hace tres años que quiere substituir el IAPI por la organización cooperativa”⁴⁸.

Con sus funciones crecientemente disminuidas y con cada vez menos intervención en el comercio exterior, que va siendo progresivamente dejado en manos privadas. En 1954 “el Congreso Nacional había sancionado dos leyes por las cuales se creaban el Instituto Nacional de Granos y Elevadores y el de Carnes, que implicaba despojar al IAPI de las funciones de organismo comercializador de la producción agropecuaria. (...) Parecería que el golpe militar de 1955 ordenó la muerte de un paciente ya en estado de coma”⁴⁹.

Conclusiones

En este trabajo hemos mostrado cómo la elite estatal peronista aplicó políticas que buscaban la reorganización del sistema productivo, industrializando la economía y relocalizando su sector primario. En este proyecto, el Estado cumpliría una función central, impulsando el desarrollo en un marco de armonía social. Sin embargo, este proyecto de “progreso y orden”, redefinido en clave peronista, no cumplió con sus propias intenciones en cuanto a lograr que la expansión económica y la relocalización de los actores en el sistema productivo se hiciera sin grandes conflictos.

Las razones de porque ello ocurrió así son amplias y complejas. En este trabajo se pretendió realizar un aporte abordando la formulación e implementación de las políticas, la reacción de los sectores sociales afectados y la retroalimentación del conflicto en el proceso político. Dicha vinculación es clave para llegar a conclusiones relevantes acerca de la trama sociopolítica en la que tiene lugar la intervención económica estatal, su autonomía y su calidad.

En un primer momento, la elite peronista buscó cristalizar en una nueva institucionalidad los instrumentos nacidos durante la etapa de crisis, desde 1930 y en particular durante la Segunda Guerra Mundial. Este contexto les dio un amplio margen de acción frente a los actores socioeconómicos para poder llevar a cabo su proyecto. La disputa fue, en principio, por la legitimidad de la intervención estatal y su carácter “transitorio” o si capitalizaría y racionalizaría los cambios ocurridos durante la última década. Dicha disputa se agravó por el conflicto en trono al uso del excedente agrario.

⁴⁸ La reunión se realizó el 24-04-53 con representantes de cooperativas agrícolas de segundo grado, “representantes de más de 200 mil productores”. AGN, SAT, Legajo 664.

⁴⁹ Novick (2004), pág. 118-119.

A su vez, hemos visto que en los discursos de los sectores agrarios y exportadores se pueden observar argumentos que van más allá del reclamo, demanda o modificación de políticas específicas, y que, en última instancia, se vinculan a grandes cosmovisiones socioculturales –cuestiones como el ‘ser argentino’, la ‘argentinidad’, la naturaleza de las ‘costumbres argentinas’- que están en la base del conflicto. Para los sectores agrarios la base de la riqueza, y lo que define la argentinidad, es la tierra, y la mejor forma de desarrollarla, la continuación del Estado “liberal”. No obstante, hay profundas contradicciones al interior y entre los grupos que conforman el actor agrario exportador. El Estado “liberal” era entendido de forma particular: debía asegurar “libertad” en el uso privado del excedente en períodos de auge y “ganancias mínimas” en épocas de crisis.

Teniendo en cuenta estos desacuerdos entre el Estado y los sectores sociales agrario-exportadores, concluimos que el conflicto, y las presiones que generaron sobre las políticas del IAPI, puede ser mejor entendido conceptualizándolo en dos dimensiones: la *legitimidad en la intervención estatal* –instrumento a través del cual se redistribuye el excedente- y *legitimidad en el modelo de desarrollo* -en cuyo proyecto es donde se determina el destino y el uso social de ese excedente y la posición que asumiría cada actor en el proceso productivo. Consideramos que es hacia estas dos dimensiones que se remiten cada uno de los temas específicos en discusión: comercialización, implementación de nueva normativa, participación en los organismos estatales, etc.

Estas diferencias son en las que se basan la elite peronista y agraria para desestimar y deslegitimar las críticas y demandas recíprocas. Nuestra hipótesis ha sido que es esto lo que impactó negativamente en la posibilidad de generar mecanismos e instrumentos de intervención estatal más efectivos y eficientes.

El gobierno no acepta la crítica de los “intereses mezquinos y especuladores que no tienen otra lógica más que el propio lucro”, intereses que en última instancia estaban vinculados a los actores cuya existencia quedaría ligada a un pasado que había que cambiar. En este razonamiento, las expectativas y apoyos de los sectores agroexportadores eran tenidas en cuenta solo en la medida necesaria para que éstos cumplan su función: generar divisas para el esfuerzo de industrialización. Por ello, las modificaciones al sistema económico peronista solo podían venir desde dentro de la elite estatal peronista, ya sea por propia reformulación o por fuerza de las circunstancias.

Si bien el Estado peronista contaba con considerables capacidades, podría decirse que tenía una autonomía sesgada: representaba y estaba insertado en amplios sectores sociales,

pero estos estaban limitados a los parámetros definidos por el proyecto peronista: básicamente los sectores populares, desde donde vinieron sus principales apoyos, y algunos grupos industriales específicos. De esta forma, la política implementada por el Estado peronista en el IAPI no pudo responder a los problemas percibidos por los actores privados, de quienes se depende para que su implementación sea exitosa⁵⁰. Por ejemplo, no fueron escuchados los reclamos para que parte del excedente sea invertido en obras de infraestructura o mecanización para aumentar la productividad. Tampoco en cuanto a la posibilidad de modificar y hacer más efectivas cuestiones relacionadas a los permisos previos de exportación y el rediseño de la gestión del comercio exterior.

Fue entonces precisa una crisis de gran magnitud para que la elite peronista llevara a cabo las modificaciones necesarias para el aumento de la producción agropecuaria. Una vez ocurrida la crisis, se llevó a cabo una política, no de profundización del camino recorrido, sino de cambio, una “vuelta al campo”. La élite peronista se propuso disminuir el nivel de conflicto como medio para aumentar las exportaciones y resolver la crisis. Ello implicó que el congelamiento del IAPI fuera la muestra de buena voluntad del gobierno para con los sectores agrarios. Junto con el Instituto se fue su figura emblemática: Miguel Miranda, confirmando así la estrecha relación entre la aplicación de una política que sería de estado, troncal al proyecto peronista, y una mera personalidad política.

Luego de la crisis y el cambio en la orientación de la intervención estatal, la industrialización quedaría subordinada a la capacidad de obtener divisas por exportaciones, lo que en términos sociopolíticos significaba la necesidad de minimizar el conflicto con los sectores agrarios, accediendo a sus demandas y reconociendo su gran poder socioeconómico.

Referencias bibliográficas

Cramer, Gisela (2002): “Pre-peronist Argentina and the Origins of IAPI”, en *Iberoamericana*, N° 5, 2002 , pags. 55-78.

Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* (140). Vol. 35. Buenos Aires, enero-marzo.

⁵⁰ Para el concepto de “capacidades estatales”, “autonomía enraizada” y “calidad de intervención estatal” véase Evans (1996).

Girbal-Blacha, Noemí (2003): Mitos, realidades y paradojas en la argentina peronista (1946-1955), Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Halperin Donghi, Tulio (1994): Historia contemporánea de América Latina”, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Lattuada, Mario (2002): “El peronismo y los sectores sociales agrarios”, en Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, n° 5, segundo semestre.

Lattuada, Mario (1986): La política agraria peronista (1943-1983), Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Novick, Susana (2004): IAPI. Auge y decadencia, Buenos Aires, Catálogos.

Sidicaro, Ricardo (2008): “Las élites políticas peronistas y la democracia (1946-1955)”, Revista de Estudios Sociales, N° 35, segundo semestre.

Sidicaro, Ricardo (2002): Los tres peronismos. Estado y poder económico, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fuentes y documentos

Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, legajos: 628, 456, 448, 461, 665, 435, 563, 634, 683, 631, 645, 647, 471, 473, 640, 664, 633, 585, 454.

Decreto 15.350 (28-05-46 de creación del IAPI) y leyes que lo modifican.

Diarios del período: La Nación, La Prensa, Clarín, El Líder, Democracia, El Mundo, El Laborista, El Pueblo.

Revistas: Finanzas, Hechos e Ideas, Anales de la SRA.

Memorias: BCRA, IAPI, SRA, FAA, Unión de Cooperativas Agrícolas Chaqueña Ltda.

Plan de Ordenamiento Económico-Social. Consejo Nacional de Posguerra. Publicado en Desarrollo Económico, n° 77 vol. 20. Abril-Junio 1980. Tomado de la publicación original, Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires, 1945.