

# **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

## **Sede Académica Argentina**

### **Maestría en Ciencia Política y Sociología**

**“Del conflicto al acuerdo: las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal. El caso del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), 1946-1955”**

**Tesista: Lic. Leandro Sowter**

**Directora: Dra. Paula Canelo**

**Co-directora: Dra. Ana Castellani**

**2010**

## ÍNDICE

**“Del conflicto al acuerdo: las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal. El caso del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), 1946-1955”**

**AGRADECIMIENTOS.....1**

**RESUMEN.....2**

**INTRODUCCIÓN.....3**

*Debates sobre la intervención económica estatal peronista y el conflicto sociopolítico (1946-55).....6*

*El aporte de esta tesis: las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales.....15*

*Categorías analíticas utilizadas.....18*

*Estrategia metodológica.....23*

**CAPITULO I: EL IAPI Y EL PROYECTO DE LA ELITE PERONISTA (1944-1946)...26**

**I.1. Antecedentes de la intervención estatal en el sistema agroexportador.....26**

**I.2. Transformaciones estructurales y política económica durante el primer peronismo...30**

**I.3. El funcionamiento real del IAPI a la luz del proyecto de la elite peronista.....33**

**I.4. Características de la elite peronista y los actores rurales.....41**

**I.5. Origen, estructura y funcionamiento del IAPI.....44**

**CAPITULO II: EL CONFLICTO ENTRE LA ELITE PERONISTA Y LOS ACTORES RURALES (1946-1949).....47**

**II.1 Puja por las políticas estatales: transitoriedad vs. consolidación.....47**

**II.2. Argumentos de la elite peronista para legitimar el accionar del IAPI.....52**

**II.3. Críticas de los actores rurales y defensa del Gobierno: la puja por el excedente.....56**

**II.4. Posición defendida por el gobierno y críticas de los actores rurales.....65**

**CAPÍTULO III: CRISIS ECONÓMICA, CAMBIO DE POLÍTICA Y ACUERDO CON LOS ACTORES RURALES (1949-1955).....73**

<b>III.1. La crisis de 1949: su impacto sobre la elite peronista y la política económica.....</b>	<b>73</b>
<b>III.2. Argumentos para legitimar el cambio de política y las reacciones rurales.....</b>	<b>76</b>
<b>III.3. La participación de los actores rurales en la formulación de políticas y la progresiva convergencia de intereses con la elite peronista.....</b>	<b>81</b>
<b>III.4. Desmantelamiento funcional del IAPI y alianza con los sectores cooperativistas.....</b>	<b>86</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>93</b>
<i>Tensiones provocadas por el “uso social del excedente” y posiciones de los actores.....</i>	<i>94</i>
<i>Legitimidad de la intervención estatal y legitimidad del modelo de desarrollo.....</i>	<i>99</i>
<i>Lógicas de intervención en el discurso público.....</i>	<i>101</i>
<i>El legado de las lógicas de intervención y los efectos sobre la intervención estatal.....</i>	<i>103</i>
<b>FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>109</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

La presente tesis no hubiera sido posible sin el apoyo permanente de mi directora, Paula Canelo, y co-directora, Ana Castellani. Cada avance, cada borrador, cada inquietud o duda, fue revisado con el más alto nivel de rigor y detalle. A su vez, el intercambio de opiniones y las sugerencias de ambas inspiraron la investigación y dinamizaron su avance, dándole un impulso invaluable a este trabajo. Especialmente hacia ellas va dirigido mi agradecimiento y mi más sincero y profundo reconocimiento.

Asimismo, reconocer los aportes de los historiadores Aníbal Jáuregui y Patricia Berrotarán, quienes pacientemente leyeron versiones de partes sustanciales de la investigación y contribuyeron a resolver algunos de los problemas presentados, aportando sus conocimientos y sugerencias.

De la misma forma, agradecer a Isabella Cosse, a Pablo De Marinis y a los compañeros del Taller de Tesis I y II, del Programa de Doctorado de FLACSO, por sus observaciones y sugerencias.

Desde ya quedan todos exentos de la responsabilidad sobre los errores u omisiones que esta tesis contenga.

## **RESUMEN**

Esta tesis analiza el conflicto sociopolítico entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal en el área del IAPI durante el período 1946-1955. El estudio de la dinámica sociopolítica en torno a este organismo que regulaba el comercio exterior (y que sería clave para la realización del proyecto peronista), permite poner en observación la forma en que los actores estatales y rurales interaccionaron en torno a la legitimidad del modelo de desarrollo y su pauta de intervención estatal en las fases iniciales de la industrialización sustitutiva.

Específicamente busca: 1) analizar el “proyecto peronista”, entendido como el programa económico y político que guía la intervención económica estatal; 2) estudiar las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales, identificando los principales ejes de conflicto; 3) abordar el problema de la reorientación de la intervención económica estatal durante la crisis 1949-52; y 4) determinar si existe una lógica de intervención de los actores estatales y rurales, profundizar en las posiciones y cosmovisiones sostenidas por cada uno de ellos y sus efectos más permanentes para las relaciones entre los actores estatales y rurales.

Así, se busca explorar la hipótesis de que la lógica conflictiva de las interacciones entre ambos actores impactó negativamente en la generación de mecanismos e instrumentos de intervención estatal más efectivos y eficientes, dificultando la construcción de un amplio consenso nacional que otorgue legitimidad a la intervención estatal misma y al modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

La estrategia metodológica es cualitativa y abarca diversidad de fuentes primarias y secundarias. La intervención estatal es analizada a partir de su orientación, calidad y autonomía. Para observar la dinámica de las interacciones entre los actores, se analizan sus intervenciones discursivas, argumentos, justificaciones y la invocación de legitimidad con la que sostienen sus posiciones. Así se reconstruye el “debate” alrededor de determinados ejes de conflicto en torno a la intervención económica estatal en el área del IAPI. La principal técnica de análisis es el análisis de los discursos y de documentos

El trabajo de campo abarca el relevamiento de 54 legajos del Archivo General de la Nación (Secretaría de Asuntos Técnicos), numerosos documentos oficiales: informes, memorias, planes de gobierno, leyes y decretos. También se consultaron diarios y revistas de la época y las memorias de los actores corporativos rurales.

## INTRODUCCIÓN

*“El IAPI será el brazo comercial del Estado por el cual se cumplirán sus finalidades de orden político y económico”<sup>1</sup>.*

El papel del Estado en los procesos de desarrollo ha sido largamente discutido y ha generado polémica no sólo en el ámbito académico sino también en el debate político. En países de desarrollo capitalista tardío la intervención estatal jugó un rol crucial en la conformación de un orden que permitiera el despliegue de las fuerzas y relaciones de producción en todo su potencial. En esta trayectoria debieron sortearse una serie de dificultades de distinta índole.

En el caso argentino se puede constatar fácilmente, y en general hay acuerdo entre los estudiosos, que el proceso de transformación provocado por la industrialización generó grandes conflictos entre los actores sociales y entre éstos y el Estado (Cardoso y Faletto 1969; Germani, 1971 y 2003; O’Donnell, 1972 y 1977; Oszlak, 2006; Sidicaro, 2002; Waldmann, 1985; Wynia, 1986).

La presente tesis parte de constatar una cuestión clave: la política económica estatal (su formulación, implementación y desempeño) ha sido objeto de controversias, debates y pujas de poder por parte de distintos actores sociopolíticos afectados por la misma. En la Argentina, se observa que dichos conflictos se han desarrollado en una dinámica tal que, por un lado, afectó el resultado final de las políticas, haciendo que su trayectoria pueda ser caracterizada, por lo menos, como oscilante; y, por otro, influyó en la configuración de un determinado modo de desarrollo.

Este trabajo pretende realizar un aporte al estudio de la formulación e implementación de políticas dentro de la intervención económica del primer peronismo en la Argentina (1946-55) a la luz del proceso sociopolítico de alta conflictividad que la afectó. Para ello, se toma como caso de estudio el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), en cuyo marco se analizan las interrelaciones, conflictos, consensos y negociaciones, que tuvieron lugar entre la elite estatal peronista y los actores rurales. El IAPI fue el organismo del Estado peronista que reguló, y en el caso de los productos agrícolas, monopolizó, el comercio exterior, beneficiándose del diferencial de precios entre el mercado nacional y lo que pagaban los compradores en el exterior<sup>2</sup>. Su operatoria desató fuertes polémicas en el ámbito político y económico.

---

<sup>1</sup> Secretario de Industria y Comercio, Ronaldo Lagomarsino, en *Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio*, IAPI, 1946, Buenos Aires.

<sup>2</sup> Como veremos en esta tesis, el monopolio estatal generó amplias ganancias para el Gobierno durante el período 1946-48, en el que los precios internacionales de los alimentos tuvieron una fuerte alza. No se dice “mercado externo”, porque en la inmediata posguerra no existía un “mercado internacional” sino que se pactaban las operaciones sobre bases bilaterales (Fodor, 2009).

En este sentido, interesa observar los conflictos y negociaciones que se dieron entre la elite peronista y los actores rurales y cómo ello afectó la orientación de la intervención estatal en el ámbito del IAPI, desatando un proceso que incidió sobre la calidad y el derrotero de sus políticas. El foco de indagación, entonces, se centrará en las interrelaciones entre ambos actores y en cómo éstas afectaron tanto las políticas como al destino del Instituto mismo.

La observación de este problema brindará información valiosa acerca del proceso y el modo de formulación e implementación de políticas en el Estado peronista, y permitirá avanzar en el estudio de la influencia que ejerció la dinámica sociopolítica del conflicto entre los actores estatales y sociales sobre la pauta de intervención del Estado en la esfera económica. ¿De qué forma y con qué consecuencias interactuaron las elites peronistas con los actores rurales en relación a la intervención estatal en la comercialización externa de productos agrarios? ¿De qué manera la construcción política del movimiento y del Estado peronista –teniendo en cuenta los conflictos sociopolíticos que los signaron– afectó la calidad y la efectividad de las políticas económicas estatales en el área del IAPI? ¿Hasta qué punto puede explicarse la posición de los actores rurales en función de sus propios intereses económicos vs. la forma en que se implementaron las políticas que los afectaban?

Estas cuestiones se abordarán teniendo en cuenta el marco más general de las relaciones entre la elite peronista y los actores rurales. Por ello, es importante recordar que las políticas desplegadas por la elite peronista a través del IAPI fueron solo uno de los aspectos –si bien de los más importantes y centrales– que afectaron y que hacían a la relación global con los actores sociales rurales. Dentro de éstas, también habría que mencionar otras cuestiones como: los conflictos en torno al carácter del Estado durante el período peronista; los nuevos grupos sociales que estaban representados en él; el recelo de las elites tradicionales respecto del protagonismo que estaban logrando los sectores populares en general y el movimiento obrero en particular; el escozor que provocaba en esas mismas elites el carácter “antioligárquico” que asumía el proyecto peronista y su identidad popular; así como el recelo por haber perdido su poder y su influencia sobre el aparato del Estado. Todas estas dimensiones explican la complejidad sociopolítica que afectó el accionar del IAPI, por las cuales estuvo fuertemente condicionado. Dentro de este trabajo, ellas formarán parte del contexto en el cual el Instituto debió operar, pero no serán el foco de indagación central.

Entre los estudiosos hay acuerdo en que el período 1946-55 fue clave, porque en él se ataron las alianzas sociales y políticas que serían fundamentales para el rumbo que tomaría luego de 1950 el proceso de industrialización (O'Donnell, 1972; Basualdo, 2006). En este sentido, interesa

estudiar cómo la elite peronista estableció una determinada dinámica de interacción con los actores rurales, que estuvo en la base de las divisiones sociopolíticas que afectarían las políticas implementadas posteriormente por el Estado. Tanto durante el primer Gobierno peronista (1946-55) como en períodos posteriores, la intervención pública de los actores rurales, y sus interacciones con los actores estatales, resultó clave para entender los condicionamientos y posibilidades de generar un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Por ello, adquiere especial relevancia el estudio de un organismo como el IAPI, en donde se ponen de relieve las interacciones y las distintas lógicas de intervención pública de la elite peronista y de los actores rurales.

Luego de las elecciones de febrero de 1946 la elite peronista procuró llevar a cabo su proyecto político, que en líneas generales consistía en una profundización de la industrialización vigente desde 1930, pero entendida ésta como una forma de lograr un mayor bienestar social, a través de una distribución progresiva del ingreso, y como una manera de obtener mayor independencia de otros centros de poder mundial. En este proceso, el Estado adquiriría un papel central, aplicando políticas para promover más decisivamente la industria, modificando así el tradicional modelo agroexportador. Hacia 1945 la industria había superado al agro en su participación en el PBI, pero las actividades agropecuarias todavía ocupaban un papel central proveyendo divisas.

Así, el IAPI, aunque formalmente fue creado para centralizar las operaciones de comercio exterior del país, funcionaría como un instrumento que cumpliría un rol fundamental dentro de la economía política peronista, entre otras cosas, aportando los recursos financieros para el cumplimiento del proyecto peronista. Dichos recursos fueron obtenidos redistribuyendo –a través del monopolio ejercido por el IAPI para algunos productos– el excedente proveniente de las exportaciones agrícolas hacia el consumo urbano y las actividades industriales. La orientación de esta intervención estatal generó fuertes conflictos con los actores rurales en general, quienes se opusieron a que se decidiera sobre su “legítima ganancia”.

Así es como luego de 1945, se impuso una visión que venía insistiendo por lo menos desde la Primera Guerra Mundial en la necesidad de reorientar el modelo productivo hacia uno más industrial. Sin embargo, esta reorientación del modelo productivo no contó, como era de esperar, con el respaldo unánime de todos los actores socioeconómicos, sino que alimentó fuertes conflictos y disputas en torno a las características que debería tener el nuevo modelo, la forma de implementarse y la distribución de costos que suponía el mismo.

Ello implicó que la dinámica sociopolítica de la industrialización en la Argentina estuviera en gran parte dominada por el conflicto entre los distintos actores implicados en el proceso

productivo y que no acordaban en la necesidad de cambiar el modelo o en los términos en que se daría. Si bien, como veremos, las cosas fueron un poco más complejas, por ahora basta decir que frente al proyecto peronista se opusieron ciertos actores que no acordaron en el proyecto mismo ni en la forma de realizarlo. Estos actores fueron principalmente aquellos que se veían perjudicados por el cambio de modelo: los rurales.

El conflicto fue alimentado y exacerbado por el hecho de que en la Argentina el sector agropecuario-exportador aportaba las divisas necesarias para realizar el esfuerzo de industrialización. Aunque estos actores aceptaron a regañadientes dicho proceso durante la década de 1930 y hasta 1945 –debido a la situación de hecho que hacía imposible proveerse de manufacturas en el exterior y obligaba a su fabricación nacional–, terminada la Segunda Guerra Mundial realizaron fuertes presiones para reestablecer los parámetros del desarrollo agropecuario-exportador (Cúneo, 1967; Sidicaro, 2002; Waldmann, 1985). Además, el hecho de que los bienes exportables (básicamente trigo y carne) eran al mismo tiempo bienes-salario, agravó aún más el conflicto, enfrentando a los sectores populares con los agrario-exportadores (O'Donnell, 1977).

La emergencia del peronismo generó nuevos alineamientos sociopolíticos que complejizaron el problema. En este sentido, el conjunto de políticas que el Estado peronista llevaría a cabo, y su cristalización en una serie de instituciones, fueron tanto el producto como el origen de nuevas disputas y conflictos con los distintos actores socioeconómicos<sup>3</sup>. Dado el contexto de cambio socioeconómico estructural en la segunda posguerra, el sector agroexportador (y sus actividades conexas) fue uno de los protagonistas de los grandes conflictos que se dieron en el período.

#### *Debates sobre la intervención económica estatal peronista y el conflicto sociopolítico (1946-55)*

Existe una profusa bibliografía que aborda algunas de las dimensiones del problema de la articulación entre la intervención económica estatal peronista y el conflicto sociopolítico durante el primer peronismo. Analíticamente, pueden identificarse tres grandes líneas: 1) aquellas centradas en el conflicto sociopolítico entre los actores estatales y sociales durante el primer peronismo; 2) las que abordaron el accionar del IAPI inserto en el ámbito de la intervención económica estatal; y 3) las que se enfocaron en estudios específicos sobre el IAPI.

1) En lo que respecta a este punto, interesa indagar, por un lado, cómo algunos de los autores que trabajaron el primer peronismo han conceptualizado la relación conflictiva del régimen con los actores socioeconómicos y los factores estructurales y/o coyunturales que los determinaron.

---

<sup>3</sup> Esta lógica de retroalimentación del conflicto también es señalada por Sidicaro (1999).

a) En un primer grupo, tenemos autores que entienden la dinámica de relacionamiento entre los actores estatales y sociales en función de los determinantes macro estructurales.

Algunos, la explicaron a través del proceso de modernización por el que la sociedad argentina pasa de ser “tradicional” (agraria) a ser “moderna” (industrial). Germani (1971 y 2003) inauguró esta visión afirmando que la clave del conflicto está en la movilización y activación política de las masas, en combinación con la no aceptación de estos cambios por parte de los actores tradicionales y la irrupción de un líder demagógico que integra las masas a través del “populismo nacional”. Desde el mismo enfoque, Di Tella (1977 y 2003) subrayó la existencia de una elite anti status quo, con “incongruencia de status”, que guió y encauzó el proceso de movilización de masas, en un enfrentamiento abierto contra las elites tradicionales.

En la perspectiva de lucha de clases se analizó, por un lado, las transformaciones estructurales provocadas por la industrialización, que, hacia 1940, con la fragmentación de las clases dominantes, el fortalecimiento del papel del Estado y el Ejército, y una “crisis hegemónica” del esquema de “consenso” creado por la alianza hacendados-grandes industriales, desembocó en el ascenso del peronismo (Murmis y Portantiero, 2004). Por otro lado, se enfatizó una dinámica de relación entre los actores presidida por los intereses terratenientes y limitada por la estructura de dependencia de un país agrarioexportador (Horowicz, 1986). En esta línea, si los primeros autores ven al peronismo como un “representante” de la fracción industrial más débil, el segundo explica el carácter limitado del proyecto peronista en tanto “agente” de las clases dominantes. Es decir, ambos ven al peronismo como un actor con poca autonomía relativa, aunque los primeros reconozcan la creciente autonomía estatal, como ámbito de concertación de intereses desde 1933.

Otra visión que también pone el peso en el contexto (sin reducirlo a determinantes estructurales o de clase), argumenta que fue la coyuntura politizada de los conflictos sociales la clave de la dinámica conflictiva entre los actores (Sidicaro, 1999). Así, a pesar de que Perón convocó a todos los sectores, es el contexto de polarización social el que lo obliga a obrerizar su discurso, logrando en el sector popular su base de apoyo más estable y leal<sup>4</sup>.

b) Autores que se centraron en el análisis de los principales ejes que jugaron en el conflicto entre los actores estatales y sociales. Éstos se enfocaron en los avatares del proceso histórico y no tanto en los determinantes estructurales, aunque ellos formen parte del análisis.

En primer lugar, estudiosos que enfatizaron el rol que cumplió la movilización y organización del sector popular y la clase obrera en la dinámica del conflicto y en la emergencia del Estado

---

<sup>4</sup> Por ello, Sidicaro afirma que “empresarios y obreros siguieron encontrando en la oposición peronismo antiperonismo la correspondencia en la escena política de sus conflictos fundamentales” (1999: 162).

peronista. Torre (1999) se enfocó en el uso político que la elite peronista hizo del “sindicalismo de masas” en el contexto de “descomposición de un modelo hegemónico global” y en donde la reacción de los “sectores dominantes” fue la resistencia a las “reformas sociales y a la tentativa de sustitución política lanzada desde arriba” (1999: 188). Otros, estudiaron el proceso de consolidación de las relaciones Estado peronista-movimiento obrero bajo un sistema de control monolítico, que, entre otras cosas, consolidó el apoyo obrero al régimen peronista al precio de enajenarse el sector patronal y alimentar fuertes conflictos (Horowitz, 2004; James, 1990; Kenworthy, 1975; Little, 1979; Ranis, 1997).

En segundo lugar, autores que se centraron en las tensiones entre el Gobierno peronista con los actores sociales tradicionales y en los ejes de dicha disputa. Sidicaro (2002) analizó la ruptura del consenso entre el Estado y los actores socioeconómicos en el período 1940-43, poniendo de relieve el impacto de la política estatal de gravar ganancias empresariales y su exclusión respecto de la participación en organismos estatales<sup>5</sup>. Waldmann (1985), en su análisis de los principales conflictos con los factores de poder, sostuvo que para poder implementar su proyecto de cambio económico con desarrollo autónomo, el peronismo debió confrontar necesariamente con las elites económicas tradicionales; que cumplieron un rol opositor en todo el período<sup>6</sup>.

Finalmente, cabe mencionar algunas de las características “unanimistas” del fenómeno peronista, que lo emparentan, en tanto fenómeno fuertemente estatista, con las Fuerzas Armadas. Canelo (2004) destaca que el principio de legitimidad invocado históricamente por las Fuerzas Armadas es el de encarnar la unidad nacional; compartiendo así “la inspiración unanimista presente en la mayoría de las corrientes políticas argentinas” (2004: 220)<sup>7</sup>, entre ellas, el peronismo. Al mismo tiempo, Canelo (2010) sostiene la conveniencia de abordar el estudio de las Fuerzas Armadas (la elite peronista reconoce también un origen marcadamente estatista) sin anteojeras, por fuera de visiones totalizantes que le asignen un rol histórico específico, muchas veces pasivo, ya sea como agentes de otras fuerzas sociales que las usan para alcanzar el poder, como instrumento

---

<sup>5</sup> Además muestra el carácter político de la disputa: la lucha de poder contra el Estado superaba lo económico y tenía que ver con la tentativa de recambio hegemónico que el peronismo supuso. Con respecto a los actores rurales señala que “todos los cambios introducidos por la administración militar estimularon desacuerdos en el sector rural que alcanzaron a casi todos los sistemas de actores (...), (los cuales) tendieron (...) a politizar sus viejos diferendos en los términos de las grandes líneas de división que comenzaban a esbozarse en el nivel nacional” (2002: 58).

<sup>6</sup> Waldmann parece sostener que los cambios propuestos por el peronismo sólo podían hacerse en contra de la elite tradicional: “Como ninguno de los grupos y estratos estaba en condiciones de desplazar a la clase alta de su posición dominante, el impulso decisivo debía partir del sistema político, es decir del gobierno” (1985: 179).

<sup>7</sup> Según Canelo ello implica: “una marcada tendencia a equiparar la propia doctrina con la identidad nacional y una acentuada intolerancia hacia el conflicto, que lo asocia con la división, el faccionalismo y los intereses particularistas” (2004: 220). Desde nuestra perspectiva, estos aspectos, constitutivos del peronismo, adquieren fuerte relevancia a la hora de analizar sus interacciones con otras fuerzas sociales.

necesario del proceso de desarrollo o como agentes del imperialismo extranjero (Canelo, 2010). Este concepto será retomado en la presente tesis.

2) Con respecto al segundo punto –el accionar del IAPI en el ámbito de la intervención económica estatal– se puede agrupar la bibliografía bajo tres grandes ejes: a) análisis de la política económica y consecuencias estructurales; b) la política agraria; c) las políticas públicas del Estado peronista.

En general el abordaje de la intervención económica estatal peronista ha llevado a centrarse en cuestiones más amplias (política económica, transformaciones estructurales, evolución sectorial, etc.), donde la mención al IAPI y/o a los conflictos con los actores rurales es apenas un apartado o un capítulo. No obstante, las discusiones generadas en estos debates pusieron de manifiesto cuestiones que se relacionan con los objetivos de esta tesis. Temas como el modelo ISI, las ventajas de la economía liberal agroexportadora, el carácter de los empresarios y la clase dominante, generaron fuertes polémicas que, en muchos casos, se apoyaban más en (pre)conceptos teóricos que en fundamentos empíricos (Schvarzer, 2006; Belini y Rougier, 2006).

a) En un primer grupo, están los autores que han analizado la evolución de la estructura económica y algunos de sus actores principales en el mediano y largo plazo. Aquí se distinguen dos grandes corrientes: una estructural-desarrollista (crítica) y otra liberal. En cuanto a la primera, autores como Dorfman (1970), Di Tella y Zymelman (1967), Ferrer (1973), y Peña (1986)<sup>8</sup> abonaron la visión de que el desarrollo industrial se frustró debido a la persistencia de ciertos actores (en especial la oligarquía terrateniente y sus agentes políticos). Es por ello que la política peronista fue analizada a la luz de la dificultad del gobierno en mantener una política económica que llevara hasta sus últimas consecuencias la industrialización.

Otros autores enfatizaron el carácter maximizador, especulador y cortoplacista de la clase dominante (Sabato, 1988), cuyo accionar oportunista se correspondería con la historia de un país fundamentalmente rentístico (Schvarzer, 2000). Para este último autor, el peronismo nunca tuvo un proyecto industrial: generó una serie de organismos estatales de dudosa efectividad y sometidos a permanentes injerencias políticas en detrimento de aspectos técnicos-rationales<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Vale aclarar que la obra de Dorfman es editada por primera vez a principios de los '40, la de Ferrer en 1963 y los textos de Peña fueron escritos en 1964.

<sup>9</sup> Esta percepción enmarca su visión acerca del IAPI: “La amplitud de (sus) objetivos, mezclada con interferencias políticas, prácticas de intercambio bilateral y presiones de grupos de interés, llevó a resultados poco felices en el largo plazo en medio de continuos cambios organizativos y de dirección”. La ineficiencia en su accionar es lo que lo caracterizó. “El IAPI no tenía control efectivo sobre sus operaciones, no podía controlar los materiales en sus galpones y disponía de una contabilidad tortuosa que impedía conocer su operatoria real. La ubicación del organismo *por encima de las demandas de las empresas públicas o privadas* lo llevó a decidir importaciones muy

En esta línea, se buscó dar cuenta de la imposibilidad que tuvo el Estado para concretar un proyecto de desarrollo industrial, y ello como expresión de una debilidad de las distintas alianzas sociales —en especial la burguesía— para imponer un tipo de dominación política efectiva (O’Donnell, 1977 y 1982; Portantiero, 1977; Cardoso y Faletto 1969; Cardoso, 1970, entre otros). Más recientemente, y con mayor basamento empírico, se ha prestado atención a la relación Estado- empresarios, para explicar el tipo particular de desarrollo durante la segunda fase de la ISI (1950-76), el final de la misma y las restricciones estructurales al desarrollo argentino (Azpiazu y Nochteff, 1994; Schorr, 2005; Basualdo, 2006; Castellani, 2006 y 2009).

La segunda corriente, liberal, revisa lo acontecido a principios de siglo, criticando al modelo ISI, revalorizando la economía agroexportadora y sus políticas y argumentando que este fue un período en el que la economía en su conjunto se benefició, y no solo el sector agrario, y que hubieron industriales emprendedores y eficientes. Dentro de esta visión se atenúa la idea de un conflicto irreconciliable entre el campo y la industria y se traslada el eje principal del conflicto a las “desmedidas” demandas populares y al “rumbo proteccionista”, “mercadointernista”, “rentístico”, “inflacionario” y “ultra estatal” del peronismo, todo lo cual habría llevado a una “pérdida del rumbo económico” y al “fracaso argentino” (Cortes Conde, 1985 y 1998; Díaz Alejandro, 1975; Gallo, 1970; Llach, 1987; Todeschini, 2004; Waisman, 2006).

Partiendo generalmente desde un enfoque neoclásico, estos autores realzaron las ventajas de la economía agroexportadora, criticaron fuertemente el tipo de industrialización iniciado en 1930 y particularmente a partir de 1946, período a partir del cual sitúan los orígenes de una industrialización ineficiente (a veces desde su concepción misma), frustrada y signada por una recurrente crisis y conflictividad social, asociada a la pérdida de confianza en las instituciones económicas.

b) Por otra parte, están los estudios que se centraron en el análisis de la política agraria peronista. Ellos sumaron ricos detalles en cuanto a la reacción de los actores rurales. Lattuada (1986) analiza, entre otras cuestiones, continuidades y consecuencias de la intervención estatal peronista: 1) cuando se necesita apoyo político infla expectativas de cambio en los actores no-propietarios (1944-1949); y cuando necesita resolver la crisis económica asegura el mantenimiento del *status quo* a cambio de un aumento en la producción (1949-1955). 2) la oposición de los actores sociales agrarios si bien fue generalizada, también tuvo distintas

---

costosas e ineficientes...” (Schvarzer, 2000: 199, subrayado nuestro). Luego de la crisis de 1949 el Organismo, además de ser ineficiente, comienza a dar grandes pérdidas, en tanto se ve “obligado” a pagar (subsidiar) mayores precios a los productos exportables que lo que estos costaban en el mercado internacional. Para Schvarzer, en este contexto, “(...) las cuentas del IAPI indican claramente que las prioridades no pasaban por el impulso a la industria...” (2000: 199).

intensidades en función del grado en el que fueron perjudicados, siendo el sector terrateniente arrendatario el más afectado del período. 3) La política agraria tiene por resultado provocar profundos cambios en el sistema productivo agropecuario pero sin reemplazarlo por otro sistema que asegure la expansión de la producción en el largo plazo<sup>10</sup>.

Girbal-Blacha (2003) muestra las grandes continuidades en las políticas estatales antes y después del peronismo, poniendo en jaque algunos de los “mitos” con los que se suelen identificar a la Argentina peronista. Así, muestra, más allá de los enfrentamientos discursivos, como las relaciones entre el Estado peronista y el agro estuvieron signadas por enfrentamientos y también por acuerdos y negociaciones<sup>11</sup>.

c) Por último, desde los estudios de la política pública se han logrado avances sustanciales en la comprensión de la formulación, implementación y desempeño de las políticas y de los organismos del Estado peronista. El sustento empírico desarrollado les ha permitido poner en cuestión y problematizar los núcleos duros que formaron parte de las perspectivas más globales. Así, estos nuevos enfoques, por ejemplo, han tendido a poner en primer plano al Estado peronista, desde el cual se propone “discutir el Estado argentino como problema” (Berrotarán, Jáuregui y Rougier, 2004: 9; y Berrotarán, 2004).

Esta perspectiva, a diferencia de la mayoría de las anteriores, puso el foco en el estudio del proceso histórico, y no tanto en los determinantes estructurales. En esta línea, se sostiene que la principal fuente de dificultades que podría explicar la frustración del desarrollo manufacturero provendría de las mismas políticas económicas, “considerando sus fluctuaciones, inconsistencias e imprevisibilidad”. Ello habría generado, “‘ambientes económicos’ de desconfianza que inhibieron mayores apuestas de inversión a largo plazo” (Rougier 2007: 22).

En cuanto a la expansión del Estado industrial, Belini y Rougier sostienen que “durante la década peronista, (la política industrial) fue escasamente efectiva para impulsar el cambio estructural” (2008: 321). Belini (2004) subraya que el sector industrial fue subordinado a objetivos como el pleno empleo y la redistribución de ingresos, lo que contribuye a pensar que las oscilaciones de la política económica habrían respondido a la falta de objetivos y prioridades claras y a la necesidad de legitimación política del régimen.

---

<sup>10</sup> Según Lattuada la política agraria peronista buscaba disponer del excedente agrario para sostener su política de industrialización con distribución del ingreso (“presión nacional sobre la tierra”). Pero ello implicó que “el modelo de producción tradicional (...), no había sido reemplazado por otro modelo económicamente más productivo” (1986: 93).

<sup>11</sup> Así, señala, por ejemplo, que en el período 1949-55, el agro se convierte en destinatario privilegiado del crédito oficial: “El IAPI cambia diametralmente su función y (...) pasa a subsidiar al agro. Los perfiles de la Argentina oligárquica subyacen y mantienen vigentes las continuidades con la nación que la ‘Nueva Argentina’ de Perón critica con firmeza desde el discurso, pero que no desarticula totalmente” (2003: 261).

Por último, se ha sostenido que el Estado peronista una vez en el poder estableció un tipo de relación con los sectores empresariales industriales en donde éstos siempre fueron regulados, controlados y divididos, impidiendo su representación corporativa (Jáuregui, 2004). El mismo autor afirma que ello incentivó comportamientos empresarios signados por la incertidumbre, inmovilidad, falta de innovación tecnológica y dependencia del Estado. Así, concluye, por un lado, que “el peronismo fue un desafío casi insalvable a la constitución de las clases económicamente dominantes como actores dotados de cierta identidad y actividad colectiva eficiente”, y, por otro lado, que el papel del movimiento obrero sustentando la autonomía estatal contrastó con el empresariado, que tuvo muy poca capacidad para incidir en las decisiones estatales.

3) En cuanto a los estudios específicos sobre el IAPI se destaca el trabajo de Novick (2004), que se centra en la experiencia histórica del Instituto en tanto elemento clave de la política económica peronista y representante del “intento más serio por nacionalizar la economía e independizarla de los centros financieros internacionales” (2004: 123). Este trabajo enfatiza el carácter transformador de la experiencia peronista, pero la autora entiende su liquidación en 1954-55 como una especie de capitulación del Gobierno peronista frente a los intereses de la burguesía agraria: “o se ampliaban sus áreas de control, se expandían sus actividades comerciales, *se desalojaba a la actividad privada del comercio exterior y se disminuían sus beneficios*, o se compensaban sus quebrantos, se subsidiaban empresas, se restringían sus funciones, se achicaba su autonomía. Se optó por este último camino” (2004: 118, subrayado nuestro).

En otra línea, Todeschini (2004) reduce el IAPI a un instrumento para financiar los gastos del Gobierno peronista. En su estudio asocia pleno empleo con inflación, siendo el Instituto y el Banco Central los principales responsables. Muestra que si bien el IAPI se financiaría a través de sus intervenciones en el comercio exterior, en la práctica fue el sistema financiero el que lo dotó de recursos. Desde su perspectiva, estos dos organismos son casos que confirmarían el comienzo de la falta de confianza en las instituciones económicas argentinas.

Finalmente, en otro trabajo (Sowter, 2009) se buscó estudiar 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. Pero dicho trabajo tuvo un carácter exploratorio y los límites del mismo no permitieron profundizar todas las dimensiones que estaban en juego en las interacciones entre ambos actores.

Como se mostró, por un lado están los estudios centrados en problemáticas que interesan a los fines de este trabajo, pero que incluyen sólo algunas secciones o párrafos dedicados al IAPI y a los conflictos desatados en su área; y, por otro lado, los trabajos que analizan más detalladamente el Instituto no lo hacen poniendo el foco en los conflictos y consensos que su operatoria suscitó en los actores rurales, sus principales afectados.

Desde nuestra perspectiva, se puede entender esta producción bibliográfica a partir de la conceptualización que se hace respecto de la naturaleza de los conflictos originados en este período histórico.

En primer término, están los trabajos que, centrándose en los determinantes estructurales, han enfatizado el carácter necesario de la oposición de intereses entre los actores rurales, en especial sus elites, y las elites peronistas. Y ello porque cada actor está entroncado, en sus intereses y en su identidad, a estructuras socioeconómicas de distinta naturaleza. En este sentido, el peso de la explicación cae en la transformación estructural provocada por la industrialización, cuyo punto de quiebre fue la crisis de 1930. Este proceso estuvo gobernado por cortes sociales y quiebres políticos que estarían en la base del enfrentamiento que ocurriría entre la elite peronista y las elites tradicionales, en el marco de una intensa movilización y activación política de las masas (Germani, 1971 y 2003; Di Tella, 1977 y 2003); o entre las distintas fracciones de clase, cuya fragmentación habilitó el surgimiento del peronismo (Murmis y Portantiero, 2004)<sup>12</sup> y cuya existencia no alteró los patrones de dependencia y dominación de la clase terrateniente (Horowicz, 1986).

Algunos autores que parten desde un enfoque económico, coinciden en esta necesaria oposición de intereses entre los actores como base del conflicto. Por ello, abonan la idea de que la frustración del desarrollo industrial y la inconsistencia de las políticas estatales se deberían a la persistencia de actores económicos que tuvieron la capacidad de imponer sus intereses y preferencias (Dorfman, 1970; Peña, 1986; Schvarzer, 2000; Ferrer, 1973; Di Tella y Zymelman, 1967). Así se explicarían en parte las limitaciones del peronismo y la imposibilidad que tuvo de generar un cambio estructural en la economía argentina: es decir su imposibilidad o falta de voluntad para imponerse, y en algunos casos liquidar a los enemigos del proyecto industrial inclusivo. Esta idea también se puede notar en la perspectiva que asume Novick (2004).

Otro autor que pone el acento sobre el contexto, aunque se separa de las visiones más deterministas, es Sidicaro (1999), para quien la polarización y politización existente, exacerbada

---

<sup>12</sup> Nótese que tanto Germani y Di Tella como Murmis y Portantiero parten de una lógica de análisis sociocéntrica, que tiende a considerar la política como reflejo de procesos socioeconómicos siempre “más amplios” (De la Torre, 2003).

también por Perón, llevó a que, más allá de las intenciones de la elite peronista, las políticas implementadas provocaran enfrentamientos con y entre los actores sociales, en un círculo vicioso que profundizó la división de la sociedad entre los pro y los anti peronistas. Sidicaro (2002) también reconoce los aspectos materiales y simbólicos de los conflictos originados a raíz de la irrupción del Estado peronista en la economía, entre otras cosas.

En segundo término, están los trabajos que se han centrado más en el análisis del proceso sociopolítico, por el cual determinados actores clave, en ciertos contextos estructurales e institucionales, llevaron a cabo acciones que produjeron ciertos resultados. La explicación en este caso no pasaría tanto por los determinantes estructurales, sino por su combinación con el comportamiento de los actores. El punto es que desde una perspectiva como ésta no se llega necesariamente a la conclusión de que el conflicto entre la elite peronista y los actores rurales era algo inexorable, sino sólo un resultado probable. Al centrarse sobre el proceso sociopolítico, queda lugar para prestar atención a la red de interacciones que tejieron la trama histórica.

Así, un enfoque como éste permitiría centrarse en aspectos cruciales que jugaron su papel en el proceso histórico, poniendo el énfasis en aspectos como: la autonomía y las capacidades estatales; las relaciones entre la burocracia estatal y los actores privados y su efecto sobre las políticas implementadas; la inconsistencia y fluctuaciones de las políticas económicas los resultados que afectaron el desarrollo económico (Castellani, 2009; Belini, 2001 y 2004; Berrotarán, 2004; Berrotarán, Jáuregui y Rougier, 2004; Jáuregui, 2000 y 2004); las prácticas de los grandes actores económicos y políticos y los efectos sobre las estructuras institucionales (Sidicaro, 2002).

Particularmente interesante para los objetivos de este trabajo resultan algunos de los elementos que afectan el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. En este sentido destaca el aporte de Torre (1999), para quien la apelación de Perón a las masas frente a su lucha de poder contra las elites establecidas abrió una caja de Pandora de imprevisibles consecuencias. Por ello subraya que los conflictos y tensiones desatadas en dicho proceso marcaron la emergencia del peronismo, limitando la capacidad de sus políticas para generar un cambio económico. Como consecuencia de ello habría surgido un “Estado representativo” –que se convirtió en un instrumento de participación de los trabajadores sindicalizados– y que habría dejado como legado una baja autonomía y una débil legitimidad. Esta misma idea es abonada por Jáuregui (2004), quien muestra cómo el movimiento obrero sustentó la “autonomía” estatal en contraste con los pobres canales que tuvo el sector empresarial en relación al Estado.

De la misma forma, vale destacar las limitaciones intrínsecas que signaron al fenómeno peronista, habida cuenta de la construcción de sus apoyos sociales (Little, 1979; y James, 1990, Sidicaro, 1999) y la constante búsqueda de legitimidad del régimen, aún a costa de los aspectos técnicos y racionales que hacen a la continuidad necesaria para cualquier política que pretenda cumplir sus objetivos (Schvarzer, 2000; Ferrer, 1977; Rougier y Belini, 2008).

Por último, la descripción que autores como Torre (1999 y 2002) y Sidicaro (1999 y 2002) hacen de la trayectoria que signó la emergencia del peronismo, nos permite entender que el proceso sociopolítico sobre el que éste se construyó estuvo marcado por percepciones políticas de suma cero, que dificultaron la colaboración entre los actores estatales y sociales. Todo ello alimentaría, tal como señalan Belini (2004), Jáuregui (2004), Rougier (2007) y Belini y Rougier (2008), relaciones negativas entre la burocracia estatal y los agentes privados, y supusieron un impacto negativo sobre las políticas orientadas al desarrollo económico. Además, en este contexto, se presentarían serias dificultades para la construcción de capacidades estatales para la implementación de cualquier proyecto político (Berrotarán, 2004).

*El aporte de esta tesis: las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales*

Sin desconocer los aportes de las perspectivas que ponen el énfasis en los determinantes estructurales, este trabajo procurará centrarse en las relaciones entre la elite peronista y los actores rurales, teniendo en cuenta tanto la dimensión de los intereses como de los aspectos simbólicos. El objetivo, repetimos, es analizar la lógica de interacción entre los actores, si es que la hay, para ver cómo ello afectó el rumbo de la política en un área que se consideraba central para la transformación del modelo productivo y que afectaba las relaciones económicas internacionales y sus posibles efectos sobre el desarrollo nacional.

Desde este punto de partida, esta tesis se centrará en un aspecto poco tratado por la bibliografía revisada en este apartado. Es que los trabajos que se han enfocado en el conflicto sociopolítico entre los actores estatales y sociales lo han hecho sin tener como objetivo específico analizar empíricamente la relación entre dichos conflictos y la operatoria real y concreta de ciertas políticas y organismos, en especial las referidas al área del IAPI. Por otra parte, aquellos estudios empíricos que se han enfocado sobre las políticas públicas del Estado peronista, no se han centrado en la operatoria de un organismo como el IAPI ni trataron el problema del rol

desempeñado por los actores rurales, en especial sus elites, con respecto al proyecto y a las políticas implementadas por la elite peronista<sup>13</sup>.

En otras palabras, aún no se ha abordado en profundidad y empíricamente la lógica de interacciones entre la elite peronista y los actores rurales, sus conflictos y acuerdos, y sus efectos sobre las políticas del IAPI y su destino. Este trabajo pretende constituir un aporte para cubrir este vacío con la idea de que su abordaje permitirá desarrollar nuevos interrogantes que permitan esclarecer la forma en que el conflicto sociopolítico afectó la pauta de intervención económica estatal en los inicios de la ISI.

Esta tesis tiene como objetivo general analizar el conflicto sociopolítico entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal en el área del IAPI durante el período 1946-1955. Específicamente, busca:

- 1) Analizar el “proyecto peronista”, entendiendo este como el programa económico y político que guía, entre otras cosas, la intervención económica estatal de la elite peronista.
- 2) Estudiar las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales a propósito de la intervención económica estatal en el área del IAPI, identificando los principales ejes de los conflictos.
- 3) Abordar el problema del cambio en la política económica en el período 1949-52 y la nueva pauta de intervención económica estatal en el área del IAPI, buscando observar el impacto sociopolítico y las reacciones de los actores rurales.
- 4) Determinar si existe una lógica de intervención de los actores estatales y rurales y profundizar en las posiciones y cosmovisiones sostenidas por cada uno de ellos.

Así, se busca explorar la hipótesis de que la lógica conflictiva de las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales a propósito de la intervención económica estatal peronista a través del IAPI impactó negativamente en la generación de mecanismos e instrumentos de intervención estatal más efectivos y eficientes, dificultando la construcción de un amplio consenso nacional que otorgue legitimidad a la intervención estatal misma y al modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones.

---

<sup>13</sup> El trabajo de Lattuada (1986 y 2002), al igual que el de Girbal-Blacha (2004), no se centró específicamente sobre el caso del IAPI ni en las interacciones elite peronista-actores rurales. En cambio, el estudio pionero de Novick (2004) sobre el IAPI ha trabajado sobre el derrotero de este organismo en particular, pero no abordó la reacción de los actores rurales, que fueron los principales afectados y llevaron a cabo una fuerte ofensiva contra las políticas y el Instituto.

En este sentido, esta tesis procura abordar las siguientes preguntas: ¿De qué forma la definición del proyecto político peronista estableció sus objetivos, qué lugar ocupaba el sector rural y cuál sería su rol? ¿Cómo y sobre qué bases la elite peronista fundamentó su proyecto político-económico? ¿Cuál era la estrategia política frente a posibles conflictos y disidencias respecto de los actores privados? ¿De qué manera la estrategia de desarrollo económico proyectada y las políticas llevadas a tal efecto por la elite peronista a través del IAPI condicionaron las posiciones y las acciones del actor rural? ¿Cómo reaccionaron éstos y qué estrategias discursivas aplicaron para el logro de sus objetivos? ¿Cómo contra-accionó la elite peronista frente a las demandas de los actores rurales? ¿Cuál era la naturaleza de los conflictos desatados entre ambos actores? ¿Qué implicaban y que había detrás de las disidencias en torno a las políticas implementadas a través del IAPI? ¿Qué consecuencias tuvo todo ello para la calidad de las políticas, en cuanto a su eficiencia, continuidad y estabilidad? ¿Qué consecuencias tuvo en el largo plazo esta forma particular de interacción entre los actores estatales y privados?

Se considera que el abordaje de estas preguntas permitirá abrir una serie de interrogantes novedosos para el estudio del proceso político que enfrentó a los actores estatales y rurales durante el primer peronismo. Así, se busca comprender cómo las interacciones definieron una serie de percepciones mutuas, que terminarían constituyendo un legado que afectaría, por un lado, las políticas en el área del IAPI y, por otro, el carácter de las relaciones entre el Estado y los actores rurales a propósito del modelo de desarrollo.

Estas consideraciones sirven a esta tesis como punto de partida para estudiar el proceso sociopolítico que gobernó las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales. Es decir, no se parte desde una perspectiva totalizante, sistémica, sino que se enfatiza la necesidad de aceptar el contenido histórico y político del proceso que se propone estudiar<sup>14</sup>.

En el estudio de estas interacciones, el caso del IAPI constituye una unidad de observación privilegiada, ya que permite poner de relieve las principales dimensiones que estaban implicadas en las mismas. Este organismo se encuentra en el centro del sistema económico de posguerra, y es la interfaz entre la política agraria e industrial. Precisamente por haber sido uno de los engranajes básicos que permitió el despliegue del proyecto peronista, permite poner de

---

<sup>14</sup> En este sentido, si Canelo (2010), en su análisis de la última dictadura militar (1976-1983), parte de la necesidad de reconocer el carácter histórico y político de la intervención de las Fuerzas Armadas en dicho período, apartándose de visiones deterministas e instrumentalistas que llevarían a considerar a las Fuerzas Armadas como un agente subordinado a los sectores sociales dominantes, y que habrían tenido “el objetivo casi excluyente de implementar un plan económico que permitiera la desarticulación de la conflictiva ‘sociedad de posguerra’” (2010: 14); de la misma forma, nosotros sostendremos que el conflicto entre la elite peronista y los actores rurales no era inexorable, aún cuando sus intereses fueran supuestamente “contradictorios”. Con respecto a una visión alternativa a la marxista en relación a la estructura del conflicto en las sociedades capitalistas, ver Przerwoski (2000).

manifiesto el *modus operandi* del Estado y su interacción con algunos de los actores sociales que resultarían clave para financiar algunas de las políticas centrales de dicho proyecto: los rurales.

### *Categorías analíticas utilizadas*

Para el análisis de la compleja y conflictiva interacción que supuso las relaciones entre la elite peronista y los actores rurales a propósito de la intervención del IAPI, se recuperan categorías analíticas de la corriente weberiana y de los enfoques neoinstitucionales del Estado, teniendo en cuenta diferencias básicas referidas al contexto: la condición latinoamericana, periférica y de desarrollo industrial-tardío de la Argentina. A continuación, se definirán los principales conceptos utilizados en esta tesis.

El *desarrollo económico* refiere, en una concepción ampliada, al proceso por el cual tiene lugar un crecimiento sostenido de las fuerzas productivas, basado en una incorporación progresiva del progreso técnico, al tiempo que mejoran los niveles de vida de la población y las capacidades de las personas a través de una distribución progresiva de los ingresos, altos estándares de salud, educación, etc. (Sen, 2000).

*Modelo de desarrollo* alude al conjunto de políticas que proyectan un determinado régimen económico-social-institucional el cual reconoce en la necesidad de desplegar la potencialidad productiva de ciertas ramas económicas (agropecuarias, industriales y/o comerciales y servicios), la clave para cumplir los objetivos de autorrealización de la sociedad. Esto conlleva a su vez el reconocimiento de un determinado patrón de intervención estatal y de áreas económicas dinámicas que deben estimularse para el cumplimiento de aquellos objetivos. Es importante distinguir *modelo* de *modo de desarrollo*. Este último refiere al conjunto de variables que efectivamente hacen al régimen económico-social-institucional de desarrollo vigente en un lugar y momento dado (Amin, 1975; Cardoso y Faletto 1969; Sunkel y Paz, 1981).

En esta tesis se entiende el *Estado* no sólo como una relación de dominación sociopolítica sino también como un conjunto de instituciones y organismos que tienen una lógica burocrática particular. La burocracia y, en mayor medida, la elite política que ocupa el poder, puede tener más o menos *autonomía*. En todo caso esta autonomía siempre es relativa en un determinado grado con respecto al resto de los actores sociales: *autonomía enraizada* (Evans, 1996). En este sentido, interesa analizar la capacidad del Estado como una estructura institucional perdurable y eficaz y no solamente como una cristalización supraestructural del poder de la clase capitalista.

En términos generales la *intervención económica estatal* alude a las acciones u omisiones del Estado y que tienen por efecto regular y modelar las fuerzas del mercado. En particular, esta

intervención puede ser abordada en cuanto a su *calidad* y sus *capacidades* (recursos financieros, características del personal burocrático, estabilidad de los planteles y organigramas); en cuanto a su *orientación* (matriz ideológica de las políticas económicas adoptadas y sus resultados sobre el funcionamiento y la estructura de la sociedad y la economía); y su *autonomía relativa* (origen social de los funcionarios, presencia de las corporaciones empresarias y sindicales en las diversas etapas que comprende la implementación de las políticas públicas)<sup>15</sup>.

El concepto de *legitimidad* ha sido definido clásicamente por Weber (2004), con el que refiere a la legitimidad de la autoridad estatal, es decir, obediencia a un mandato más allá del uso de la coerción. En este trabajo abogaremos por un uso ampliado del concepto de legitimidad haciendo referencia además a otras dos dimensiones: legitimidad en la intervención estatal y del modelo de desarrollo<sup>16</sup>.

La *legitimidad en la intervención estatal* alude a la aceptación y reconocimiento por parte de los actores sociales acerca del Estado como instrumento, el cual lleva a cabo determinadas acciones y/u omisiones a través de políticas y organismos e instituciones creadas a tal efecto. Esto implica la existencia de un determinado *patrón de intervención*, cuyo análisis estará limitado, en este trabajo, al área económica. En esta dimensión se juegan conflictos en torno al Estado como instrumento de transformación, la profundidad, las áreas y el tipo de intervención y su grado de autonomía.

Segundo, la que refiere a la *legitimidad del modelo de desarrollo*. Ella implica el consentimiento de los actores socioeconómicos (empresarios y trabajadores) hacia dicho modelo, el cual, a su vez, legitima determinado patrón de intervención económica estatal. El punto clave está en que su aceptación se funda en la creencia de que su consecución es vista como beneficiosa, más allá de mecanismos que impliquen su aceptación forzosa. En esta dimensión entrarían en juego, por ejemplo, temas respecto al grado y estrategia de industrialización, incluyendo desacuerdos acerca de su existencia misma, el grado de protección del mercado interno, la forma de incorporación del capital extranjero, costo del desarrollo y su distribución de costos y beneficios entre los actores, retribución de los factores, etc.

Para el análisis de las *políticas estatales*, Oszlak y O'Donnell (1976) establecen un esquema útil a los objetivos de este trabajo. Sostienen la necesidad de “focalizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento,

---

<sup>15</sup> Tomado de Castellani (2006); véase también Evans (1996)

<sup>16</sup> El concepto de legitimidad del modelo de desarrollo y de intervención estatal surgió del estudio de la dinámica de conflicto y negociación entre los actores socioeconómicos agrarios y el Estado peronista en torno a la intervención del IAPI (Sowter, 2009). Un concepto parecido al de legitimidad en el modelo de desarrollo, pero con otras connotaciones, se puede encontrar en Nun (1987) y Arceo (2003), pero ellos hablan de “régimen de acumulación”.

desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma” (1976: 17-18).

En este marco, la “política estatal” es entendida como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 21). Se supone que dicha intervención afectará el curso del proceso social desarrollado en torno a la cuestión. Esto implica reconocer que la intervención estatal no es un “acto reflejo” o una “respuesta aislada”, sino “un conjunto de iniciativas y respuestas”, incluyendo contradicciones y luchas de poder, de las cuales se infiere la “posición predominante” del Estado frente a la cuestión.

También es importante reconocer que la acción estatal es una más (aunque central) y que se entrelaza complejamente con la acción privada, afectándose mutuamente. Por ello, la política estatal está constantemente influida por decisiones de otros actores que llevan a cabo acciones teniendo en cuenta la reacción probable de sus contrapartes, algo que frecuentemente da lugar al fenómeno de las “reacciones anticipadas” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 25).

El concepto de *elite político-estatal* será central a los fines de este trabajo. La *elite peronista* puede ser entendida como un grupo político con un alto grado de homogeneidad ideológica y de poder sobre el aparato estatal. Tal como destaca Sidicaro (2008), el peronismo fue una elite política cuya homogeneidad, unidad y proyecto estuvo atada a la estructura institucional del Estado. Por ello, es importante observar “el modo en que se constituyeron las elites gubernamentales y se organizaron políticamente a partir del control de los aparatos estatales”, y “sus características ideológicas y organizativas” (Sidicaro, 2008).

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 las 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 y enfrentadas a los actores hasta entonces más establecidos en el campo político y en el estructural” (2008: 151).

Otra categoría importante es la de partido-Estado, que alude al proceso por el cual el partido se funde y confunde con el Estado (Sidicaro, 2008). Sin embargo, este primer peronismo estuvo muy lejos de ser un régimen totalitario, pues, entre otras cosas, mantuvo ciertas características de la democracia liberal, y no hubo una fusión entre partido y Estado. Para el presente caso de

estudio importa destacar que la constitución misma del partido-Estado conllevó en su despliegue histórico una lógica que dificultaba el procesamiento del disenso con el “otro”, ya sea a nivel político o socioeconómico. Esto mismo es señalado por Canelo (2010) cuando alude a la característica “unanimista” de las fuerzas políticas (y las Fuerzas Armadas) argentinas.

El estudio de la acción social será abordado buscando comprender la *lógica de las interrelaciones* de los actores (en el caso de que la hubiere) y el sentido que le dan éstos a sus intervenciones discursivas. Siguiendo a Weber (2004), se analizarán dichas intervenciones intentando profundizar su sentido según la cosmovisión y percepción general de cada actor.

El análisis de los actores puede delimitarse teóricamente agrupándolos en dos grandes grupos o categorías: político-estatales y rurales-exportadores. Dentro de cada categoría habrá mayor nivel de desagregación cuando sea necesario. Dentro de los rurales-exportadores hay representantes de los sectores terratenientes, los cuales a su vez se dividen en ganaderos o en arrendatarios, agrupados mayormente en la Sociedad Rural Argentina (SRA); y representantes de productores no-propietarios agrupados en torno a la Federación Agraria Argentina (FAA) y diversas cooperativas. Dentro de los actores rurales, conviene distinguir otro tipo de actores ligados al negocio de la agroexportación: los representantes del comercio exterior, como la Cámara Argentina de Comercio Exterior, y las empresas exportadoras (Louis Dreyfus y Cía. Ltda., Bunge y Born Ltda. y Luis Ridder).

En este trabajo se utilizará el rótulo “actores rurales” en términos genéricos para aludir 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 no-propietarios agremiados en la FAA– la utilizaremos para señalar a los grupos sociales responsables del sector productivo primario. Dicho tratamiento queda justificado –como veremos– por la homogeneidad de la oposición a la política intervencionista del Estado peronista en la comercialización externa de productos agrarios. Cuando sea necesario se hará un tratamiento diferenciado del actor agrario. Por ello, algunas veces utilizaremos la denominación “elite rural” para referirnos a los sectores terratenientes más encumbrados del país, cuyo poder económico y status estuvo representado por la SRA.

Como se sabe, estos dos actores mencionados (SRA y FAA) se identifican geográficamente con la zona productiva litoral-pampeana. Nos centraremos especialmente en ellos porque son sus productos, en particular los agrarios, los que comprenden el grueso de las exportaciones argentinas durante el período y aún más allá. Las divisas que ellos aportaron fueron recursos

imprescindibles tanto para engrosar los recursos en poder del Estado como para sostener la ISI en su fase inicial (O'Donnell, 1977).

Para acceder a la posición y percepción de los actores analizaremos sus *estrategias discursivas*. Siguiendo a Van Dijk (1999), tomamos el discurso de los actores como una forma de acción social, pues las consecuencias que genera son tomadas como reales por esos actores. Por ello, el discurso adquiere sentido al analizarlo a la luz de las metas y el sentido que los actores le confieren, y el contexto en el cual es desplegado. Particular atención se le prestará a un tipo especial de discurso, el “discurso público” (Van Dijk, 2000 y 1999), entendido como un espacio de lucha de poder en donde los actores establecen batallas para determinar el sentido de las palabras-hechos sociales.

Otro concepto importante es el de *consenso* o *compromiso de clases*<sup>17</sup>. Entendemos –y este trabajo pretende aportar evidencia en este sentido– que no puede tener lugar un proceso de desarrollo sostenido, equilibrado e integrado si no hay una aceptación mutua de la legitimidad en cierta pauta de intervención estatal y en la participación social y su existencia misma por parte de todos los actores que componen la sociedad y participan haciendo posible el desarrollo económico. En una opción minimalista, el desarrollo, bajo una forma capitalista, requiere de un compromiso cuyo esquema básico es: la aceptación de la ganancia capitalista por parte de los trabajadores, y la aceptación de instituciones como el Estado intervencionista, los sindicatos y la democracia por parte de los capitalistas (Przeworski, 2000).

Cuando este acuerdo no tiene lugar, es de esperar que los actores desplieguen estrategias que alimenten el conflicto. En palabras de Habermas (1994), se pasa de la lógica de la “acción comunicativa” (que tiene la capacidad de coordinar acciones y generar consenso a partir del intercambio intersubjetivo y racional de los hablantes) a la “acción estratégica” (donde impera la lógica del poder y de dominación en donde los actos de habla son un instrumento para hacer del “otro” un medio para los propios fines egoístas).

En esta tesis se entiende el *conflicto social*<sup>18</sup> de forma amplia, haciendo referencia a situaciones de beligerancia, enfrentamiento y no-cooperación entre los actores sociales, lo cual tendría consecuencias en el comportamiento de esos mismos actores, sus predisposiciones y percepciones, sus interrelaciones y su forma de vincularse entre sí y con el actor estatal. El

---

<sup>17</sup> El término “compromiso de clases” es utilizado por Przeworski (2000) para referirse a un acuerdo entre el proletariado y los capitalistas en torno al carácter capitalista de la organización social. Con ello, argumenta, que el conflicto, tal como lo había estudiado Marx, no sería un resultado inexorable de la lucha de clases, sino que puede dar lugar a un juego de suma positiva.

<sup>18</sup> Muchos son los autores que han tratado el problema del conflicto social. Entre otros: Cosser (1961 y 1970), Durkheim (1975), Giddens (1994), Habermas (1994, 1989 y 1990) Rex (1985), Weber (2004).

conflicto puede pensarse en dos dimensiones. Una subjetiva, por la cual los actores perciben que sus intereses son incompatibles o estarían amenazados por otros actores. Otra objetiva, por la cual los intereses de un actor serían necesariamente opuestos a los de otro<sup>19</sup>.

### *Estrategia metodológica*

La relación entre la intervención económica estatal peronista en el área del IAPI y los conflictos sociopolíticos con los actores rurales se aborda desde una estrategia metodológica de tipo cualitativa que utiliza una diversidad de fuentes primarias y secundarias<sup>20</sup> y aplica técnicas de análisis como el análisis documental y bibliográfico y el análisis de discurso<sup>21</sup>.

Para observar la intervención estatal peronista se analiza su orientación y su calidad. En relación a la primera variable se analiza el proyecto peronista y la política económica a nivel global; y en relación a su calidad, se tienen en cuenta los recursos del Estado peronista, sus capacidades administrativas, las características de la elite estatal peronista y su autonomía relativa.

En cuanto al primer objetivo específico –el proyecto peronista como guía de la intervención económica estatal peronista– se observan los discursos de las autoridades, la trayectoria de algunos miembros de la elite peronista y los apoyos sociopolíticos sobre los cuales se intentó articular dicho proyecto. En este punto, interesa estudiar principalmente los objetivos políticos y económicos, su modelo de Estado y sociedad y el rol que tendrían los actores rurales.

Para el segundo y el tercer objetivo específico –las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales a propósito de la intervención económica estatal en el área del IAPI y el cambio de la orientación de esta intervención en el período 1949-55– se analizan las intervenciones de los actores, sus argumentos, justificaciones y la invocación de legitimidad con la que sostienen sus posiciones. Para ello, se abordan los discursos de los dirigentes y los diversos instrumentos de comunicación institucional. Ello permitirá acceder a las dos dimensiones principales que se juegan en las interacciones: la legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo.

Para el cuarto objetivo –determinar si existe una lógica en las interrelaciones de ambos actores– se analizan algunos de los hallazgos que surgen de la investigación, procurando establecer el

---

<sup>19</sup> Esta idea de necesidad se derivaría de los propios postulados teóricos de quien analice el conflicto, de manera que el juego social sobre el que los actores despliegan sus estrategias para lograr sus propios intereses sería, en la gran mayoría de los casos, de suma cero.

<sup>20</sup> El trabajo de campo se realizó en: el Archivo General de la Nación (Secretaría de Asuntos Técnicos), la Biblioteca del Ministerio de Economía, la Biblioteca Tornquist y la Biblioteca Raúl Prebisch del Banco Central, la Biblioteca Nacional y Biblioteca del Congreso. Asimismo, se consultó la prensa escrita de la época (diarios y revistas), los documentos oficiales, las memorias institucionales y la legislación (ver detalles en Bibliografía: Fuentes).

<sup>21</sup> En el Anexo II se encuentra un cuadro esquemático con la operacionalización de las variables para dar cuenta de las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales.

lugar que tuvieron las percepciones y cosmovisiones de los actores en la dinámica de sus interacciones y las consecuencias de ello en el mediano y largo plazo.

En este esquema propuesto está claro que la formulación e implementación de políticas del IAPI y las reacciones y conflictos entre los actores seleccionados –segundo y tercer objetivo específico– forman el centro de las indagaciones; y es en este punto donde se realizó el mayor esfuerzo de investigación. El abordaje de esta problemática es la siguiente. En primer término, se establecen los ejes principales que hacen a las interrelaciones: la intervención estatal y su política de precios para los productos agrarios, la excepcionalidad de las medidas tomadas durante la Segunda Guerra Mundial, el problema de la inflación, las exigencias de producción agroexportable, etc. En segundo término, se observa la dinámica de las interacciones mutuas, reconstruyendo el “debate” que ambos actores sostuvieron alrededor de dichos ejes. Aquí, la exposición se hace identificando tres momentos: la creación y justificación de instrumentos que establecen nuevas reglas de juego para los actores rurales y exportadores; las réplicas y acciones de éstos últimos frente a la nueva normativa; y los contraargumentos de la elite peronista<sup>22</sup>.

En este sentido, se intenta dar cuenta de los hechos que alimentaban el conflicto entre los actores sociales y el Estado, pero también se procura ver más allá de los mismos y revelar los marcos de referencia, los sentidos y las cosmovisiones acerca de cómo los actores veían y vivían los problemas, cómo percibían al “otro” y cómo se definían en función del patrón de intervención estatal. Se busca, por lo tanto, desentrañar los fundamentos que estaban en la base de las distintas percepciones de los actores, y que alimentaron las fracturas y los disensos entre la elite peronista y los actores rurales.

La principal técnica de análisis es el análisis de los discursos, tal como estos se dieron a través de los miembros de la elite peronista y los representantes de los actores rurales. En especial, se analiza el “discurso público”, espacio de lucha de poder en donde los actores establecen batallas para determinar el sentido de las palabras y de los hechos sociales, como por ejemplo, “inflación”, “excedente agrario”, “intervención estatal”, “libertad económica”, “independencia económica”.

En esta tesis, la exposición está ordenada en tres capítulos y conclusiones. En el Capítulo I, se analiza el proyecto político-económico que la elite peronista buscó implementar, y se tiene en

---

<sup>22</sup> En este punto, la mayor parte de la información ha sido recolectada en el archivo de la Secretaría de Asuntos Técnicos del Archivo General de la Nación. El abordaje del archivo ha sido el siguiente: se revisó el índice en busca de los legajos directa o indirectamente relacionados, por ejemplo, “IAPI”, “comercio exterior”, “comercialización de granos”, “Sociedad Rural Argentina”, “Plan Quinquenal”, “Plan de Gobierno”, “Industrialización”, etc. De este primer relevamiento se confeccionó una lista de 54 legajos, los cuales fueron revisados y luego reducidos a un número menor, que son los más directamente relacionados con nuestra problemática. De esta segunda muestra, se obtuvieron 18 legajos que son la base principal de la información primaria que sustenta esta tesis.

cuenta el contexto de transformación estructural de la época. En especial, se estudian: sus objetivos en torno al cambio de modelo de desarrollo, el lugar que le sería asignado a los actores rurales, la concepción del conflicto social y la estrategia para enfrentarlos y/o promover el consenso y participación de los distintos actores. Se analiza el funcionamiento real del Instituto y el rol que éste tendría en función de las necesidades políticas de la elite peronista. Asimismo, se hace una breve referencia a las características de los actores estudiados: la elite peronista y los actores rurales. También se describen los aspectos institucionales del IAPI: origen, estructura, funcionamiento, dependencia político administrativa y fundamentos legales.

En el Capítulo II, se analiza la formulación e implementación de políticas del IAPI a la luz de las reacciones y conflictos suscitados con los actores rurales, poniendo el foco en la retroalimentación entre la intervención estatal y las demandas de los actores socioeconómicos durante el período 1946-49. En primer lugar, se identifican los principales reclamos del actor rural en relación a las medidas excepcionales que se habían tomado durante la guerra. Seguidamente, se estudian los principales argumentos de la elite peronista para justificar sus políticas y la existencia de un organismo como el IAPI. En tercer lugar, en lo que constituye el núcleo de este capítulo y de esta tesis, se analiza la dinámica establecida entre las acciones-reacciones de la elite peronista y las reacciones-acciones de los actores rurales, teniendo en cuenta el proceso de retroalimentación y las diferencias al interior de los actores.

En el Capítulo III, se analiza el cambio de política económica ocurrido entre 1949 y 1952, la modificación en la orientación del IAPI y la reacción de los actores rurales, mostrando la nueva dinámica de interacción con la elite peronista. En este punto se procura desglosar las transformaciones que ocurrieron tanto en la elite peronista como en el Estado para hacer posible una “nueva” política económica apelando a la colaboración de los actores rurales.

Finalmente, en las Conclusiones se busca conceptualizar algunos de los hallazgos de esta tesis respecto de los modos de intervención estatal y las interrelaciones con los actores rurales, procurando identificar sus elementos invariables y los resultados que todo ello habría ocasionado en la trayectoria seguida por el IAPI. Así, se pregunta por las consecuencias más a largo plazo que tuvieron determinadas lógicas de intervención pública por parte de ambos actores.

## CAPITULO I

### EL IAPI Y EL PROYECTO DE LA ELITE PERONISTA (1944-46)

#### I.1. Antecedentes de la intervención estatal en el sistema agroexportador

El IAPI es frecuentemente recordado por la polémica que generó como instrumento del Estado peronista para regular el comercio exterior. Sin embargo, visto en perspectiva histórica, este Organismo fue solo otro de los que conformaron las políticas de intervención que el Estado implementó en el ámbito de la economía y del comercio exterior desde la década de 1930. Algunos especialistas afirman que la política de Perón para el sector agroexportador no fue tan radical como las que tomaron sus predecesores conservadores (Cramer, 2002: 57). Esta visión se complementa con los estudios que argumentan que los cambios ocurridos en la estructura del Estado a partir de 1943 no representaron transformaciones tan profundas como se suponía en relación a la década de 1930 (Campione, 1996)<sup>23</sup>.

Fue ante las consecuencias de la crisis mundial de 1929 que se originó la regulación efectiva del comercio de granos. Este acontecimiento puso de relieve las grandes deficiencias del sistema económico y productivo que había predominado en el país hasta ese momento, el cual podría ser caracterizado como liberal-agroexportador y sesgado en favor de la gran propiedad terrateniente. A continuación, describiremos algunos de sus características básicas y la evolución de la intervención estatal en el área de la comercialización externa en la etapa previa al peronismo.

El modelo productivo agropecuario combinaba la explotación ganadera y agrícola bajo el predominio de la gran propiedad. La figura del terrateniente era la pieza maestra sobre la que se desarrollaban las relaciones de producción y las relaciones sociales. Así, se fue conformando un sistema productivo de características rentísticas, donde la explotación agrícola era llevada a cabo por uno de los actores rurales más débiles: los productores no-propietarios (arrendatarios).

El sistema funcionaba de la siguiente forma. El terrateniente parcelaba su estancia y entregaba en arrendamiento porciones de unas 200 hectáreas a un plazo de no más de tres años. Los arrendatarios aportaban sus propios medios de producción y con sus propias manos y las de su familia, contando con ocasionales contratos de mano de obra, sobre todo en la época de la cosecha, cultivaban la tierra casi exclusivamente con trigo o lino. Una vez terminado el contrato, debían abandonar la tierra dejándolo cultivado con alfalfa para los animales que serían trasladados nuevamente a ese predio. La familia productora iría a otra parcela de la estancia,

---

<sup>23</sup> Como se puede apreciar, estas afirmaciones van en contra de lo que autores como Novick (2004) atribuyen al peronismo y al IAPI como “experiencia transformadora” (ver Introducción).

reiniciando el ciclo productivo, siempre que el terrateniente decidiera renovar el contrato y se aceptaran las condiciones del mismo.

Si bien el sistema productivo agrícola estaba conformado por una gran cantidad de pequeños productores arrendadores, el gran negocio agroexportador pasaba por su comercialización, que era controlada por un puñado de grandes firmas extranjeras que monopolizaban la exportación de granos: Bunge y Born Ltda., Louis Dreyfus y Cía. Ltda., y Luis Ridder. El 75% de la producción se exportaba y el resto quedaba en el mercado interno para alimentos y semillas (Gravil, 1971).

La ventaja de este sistema de explotación era la preservación del recurso del suelo y el logro de un alto rendimiento, dada la permanente rotación de los cultivos. Sin embargo, el hecho de que los contratos fuesen temporarios, impedía la introducción de mejoras fijas por parte del productor agrario, tales como silos, galpones, forestación, construcciones permanentes, etc.; es decir, inversiones que impulsarían una mayor productividad por hectárea.

La situación general era de enorme inequidad para el productor, por lo general, no propietario, que, además, era presa del comerciante, de quien dependía debido a la falta de crédito oficial. Todo ello, sumado a la falta de políticas estatales que promovieran la modernización de la empresa agropecuaria, implicó la falta de acumulación de capital y la subsistencia de métodos primitivos, por ejemplo, el uso de bolsas en lugar de elevadores y la consiguiente imposibilidad de clasificar el producto, controlar su calidad e impedir su adulteración.

Sólo la crisis de 1930 –ante la creciente competencia internacional y el cierre de los mercados externos– pudo crear en las elites estatales una conciencia acerca de la debilidad del tipo de organización rural-comercial predominante. Este contexto, signado por la urgencia frente a un acontecimiento externo, abre una brecha que dará lugar a un cambio fuerte en la orientación de la intervención estatal<sup>24</sup>.

En 1932, bajo la presidencia de Justo, se promulga el Decreto N° 1.096 que “imponía el control estatal del mercado a término de granos” y el 1.097 que “prohibía la compra de grano mediante el antiguo sistema de precios a fijar”, que siempre había resultado en detrimento del productor. Ese mismo año el Poder Ejecutivo presenta un “proyecto de construcción de un sistema nacional de elevadores y de control estatal de la producción, comercio interno y exportación de granos” (Gravil, 1971: 405). El primer proyecto no tuvo resistencias en el Congreso, pero el segundo

---

<sup>24</sup> Las iniciativas oficiales previas a 1930, habían intentado resolver problemas sobre la organización comercial del mercado agrícola, fijando tipos *standard* de cereales, promoviendo la construcción de elevadores, eliminando trabas a la producción y aliviando las relaciones crediticias de los productores. Sin embargo, la regulación estatal no logró cambiar el comportamiento de los actores privados, en parte debido a que la prosperidad “era tan grande” que era difícil cambiar un sistema que “siempre había funcionado así” (Gravil, 1971).

tuvo que atravesar fuertes desacuerdos en el seno de la Comisión de Legislación Agraria, presagiando los grandes conflictos que generaría la intervención estatal en esta área.

Hacia 1933 se logra un avance sustancial en el control y regulación estatal del comercio exterior. Esto ocurre a raíz de la devaluación del 20% que hubo ese año, cuyos beneficios estuvieron a punto de quedar en manos de las compañías privadas, que especulaban con la compra del cereal esperando a que baje el precio para luego vender todo al exterior. “Para asegurarse que el país recibiera todo el beneficio de la devaluación, el gobierno, a través del Congreso y por medio del Decreto N° 31.864/33 creó una comisión reguladora que asumió inmediatamente el control de las ventas al exterior” (Gravil, 1971: 407).

Al mismo tiempo, es evidente que el origen de la intervención estatal en el mercado de granos estuvo signado por el rescate del Estado a los productores en el marco de la crisis internacional. “El objeto de la comisión era (...) hacerse cargo de las pérdidas que de otro modo hubieran sido soportadas por los productores, siendo financiado el margen sobre el precio básico oficial y el precio del mercado mundial independientemente de los beneficios que el gobierno obtuviera del control cambiario de las operaciones” (Gravil, 1971: 408). Este mecanismo se conoció como el “Fondo de Margen de Cambios”.

Si bien el espíritu de la legislación no iba contra el capital “al elaborar un esquema para las operaciones empresarias, la Comisión de Granos se inmiscuyó sustancialmente en la esfera privada. La compra y venta de trigo se convirtió en un monopolio estatal” (Gravil, 1971: 409).

En general, puede decirse que la década de 1930 corresponde a la caracterización hecha por Sidicaro (2002), quien describe la convergencia de la intervención estatal conservadora con los intereses de los “actores socioeconómicos predominantes”. El objetivo de la intervención estatal era beneficiar a los productores agrícolas frente a la crisis mundial, asegurando para ello el acuerdo y la participación directa de estos actores en la formulación e implementación de las políticas. Es decir, es un período de baja autonomía estatal frente a los actores privados.

Pero esta colaboración se rompe hacia fines de 1930. El comienzo de la Segunda Guerra marca una serie de cambios que provocarían una ruptura entre, por un lado, el Estado y los actores socioeconómicos, y, por otro lado, entre el conservadurismo y los sectores sociales agropecuarios (Sidicaro, 2002). Los crecientes problemas financieros del Estado, sumados a la imposibilidad de seguir endeudándose con empréstitos, llevaron a que el gobierno de Castillo (1942-43) impulsara una serie de reformas impositivas para conseguir mayores recursos.

Es que antes de la crisis de 1930 el Estado nacional se financiaba principalmente con los recursos provenientes de impuestos al consumo y la aduana (Oszlak, 2006; Rapoport, 2000). Con

posterioridad a esa fecha el gasto público se disparó, en parte como consecuencia de la multiplicación de distintos organismos estatales. Así, “el aumento del gasto implicaba un serio problema para el gobierno, debido a que la recaudación fiscal se estructuraba en función de los ingresos aduaneros, sensiblemente afectados por el descenso del comercio exterior a causa de la crisis” (Rapoport, 2000: 254).

A pesar de que, en principio, los nuevos organismos estatales habían nacido, entre otras cosas, para compensar a los productores, y que instrumentos como el Fondo de Margen de Cambios y el Impuesto Móvil a las Exportaciones protegerían a los sectores agropecuarios en épocas difíciles; de todas formas, dichas políticas desencadenaron un conflicto de proporciones con los sectores patronales. Ello implicó un proceso paulatino y en parte se debió a que el uso de esos fondos terminó destinándose en mayor proporción a cubrir las necesidades fiscales del Estado que en ayuda a los actores rurales (Cramer, 2002). Pero fue durante el gobierno de Castillo que la disputa tomó forma de ruptura, en la medida en que la necesidad de mayores recursos fiscales a causa de la guerra se hizo más profunda.

Es en esta coyuntura donde se abre una brecha entre las elites político-estatales y los actores socioeconómicos predominantes. Esto, sumado a la fragmentación que ocurre en las clases dominantes (Murmis y Portantiero, 2004; Waisman, 2006), está en la base del proceso de autonomización del Estado respecto de los actores sociales (Sidicaro, 2002).

“En perspectiva, (el Impuesto Móvil a la exportación) fue el antecedente de los sistemas dirigidos a restar ingresos a los precios de las exportaciones que, desde el IAPI hasta fines de la reciente década del '80, se emplearon, con denominaciones diversas, para transferir al Estado una parte de la renta agraria” (Sidicaro, 2002: 43).

Frente al Fondo de Margen de Cambios, que en la época era considerado un impuesto encubierto al sector agropecuario, los actores rurales demandaron, sin éxito, la vuelta a un sistema unificado del tipo de cambios, eliminando la diferencia entre el precio oficial y el precio de mercado de las divisas. En noviembre de 1941 el Gobierno<sup>25</sup>, cierra el Mercado de Cereales a Término. “Así, aún un tiempo antes que el IAPI, paulatinamente el gobierno tomó el control del mercado de granos, primero para terminar y luego para recuperar las fuertes pérdidas acumuladas durante los tempranos años de la guerra” (Cramer, 2002: 65).

Con respecto a la carne la situación era la contraria: durante la guerra los precios se habían disparado, el problema era cómo bajar su precio. Para ello el Gobierno de Castillo intenta aplicar

---

<sup>25</sup> Dicha medida fue tomada por Castillo. En 1940 Roberto M. Ortiz delegó el mando en el vicepresidente Ramón S. Castillo, quien ejerció la presidencia en forma provisional hasta 1942. Con la renuncia de Ortiz ese mismo año, Castillo asume la presidencia hasta 1943, año en que es derrocado por el golpe militar durante Revolución de Junio.

el Impuesto Móvil a la Exportación (que también podría servir para controlar la disparada de los precios de otros productos), con el objetivo público de desincentivar la exportación de carne y volcarla al mercado interno, bajando así los precios. Otro objetivo, que tuvo menos publicidad, fue, nuevamente, la necesidad de incrementar los ingresos de las debilitadas finanzas públicas. Como se dijo, ambas iniciativas quedaron congeladas, pero no olvidadas, por el golpe de 1943.

Luego del derrocamiento de Castillo, el gobierno militar anunció la disminución del gasto público e hizo un llamado para que las corporaciones empresarias participen de la formulación de proyectos para la política económica. Además, el general Mason, a cargo de la política agropecuaria, anunció “la eliminación progresiva de las medidas restrictivas implantadas en la década del 30 (...)” (Rouquié, 1982: 29). Sin embargo, la tensión entre el Estado y los actores empresarios no cesó, puesto que estos anuncios no se cumplieron. Ello se debió a que, por un lado, las necesidades fiscales del Estado seguían vigentes (Cramer, 2002) y, por otro lado, que la intervención estatal había adquirido una mayor autonomía, ocupando el centro de la escena pública a espaldas de los “actores socioeconómicos predominantes” (Sidicaro, 2002). Así, el gobierno militar dio marcha atrás con el Impuesto Móvil a la Exportación, pero intentó controlar la disparada del precio de los alimentos a través de precios máximos, medida que tampoco contó con el apoyo de los actores empresariales<sup>26</sup>.

## **I.2. Transformaciones estructurales y política económica durante el primer peronismo**

Si bien algunos autores, como Schvarzer (2000), ven en el peronismo un movimiento político que no tuvo un proyecto industrial, otros parten de la base de que dicho proyecto sí existió, aunque no tuviera la forma de una estrategia industrial desarrollista, tal como se conceptualizaría posteriormente. En este sentido, coincidimos con la caracterización más matizada de Rapoport, quien afirma que el problema de la industrialización ocupaba una parte importante del Primer Plan Quinquenal: “por primera vez un proyecto gubernamental se pronunciaba enfáticamente a favor de la industrialización del país, haciendo referencia a los múltiples beneficios que este sector brindaba”. Aunque también es cierto que “el proyecto carecía por completo de prioridades y su orientación general no traspasaba las fronteras que los conservadores más ‘progresistas’ de la década anterior ya habían explorado” (2000: 380).

Lo “nuevo” no era tanto la ampliación del aparato estatal y su esfera de intervención económica, sino más bien el sentido y la orientación de dicha intervención. Así, “la aplicación de políticas sociales (...) provocaron una fuerte redistribución de ingresos en el marco de una estructura

---

<sup>26</sup> La dinámica de relacionamiento entre el Estado y los actores rurales para el período que antecede inmediatamente al peronismo en el poder (1943-46) es un punto específico de interés para esta tesis, por lo que es retomado y ampliado en el Capítulo II, II.1.

productiva trabajo-intensiva, basada en una creciente dotación de trabajadores en la industria y en otras actividades, con un poder adquisitivo más elevado y mejores posibilidades de salida de la misma producción industrial” (Rapoport, 2000: 380).

El proyecto peronista, de todas formas, rompía con ciertas concepciones establecidas respecto del modelo “correcto”, y se proponía consolidar las tendencias de cambio estructural de la década anterior. Su política económica no era más que una parte, aunque central, de un proyecto más amplio que buscaba “poner la economía al servicio del país” y del “pueblo”, y estaba basada en cuatro pilares fundamentales: centralidad del mercado interno, nacionalismo económico, rol central y ampliado del Estado y promoción privilegiada de la industrialización (Rapoport, 2000).

En términos generales, se puede afirmar que el proyecto buscaba poner los resortes básicos de la economía en función de los intereses nacionales. Ahora, la concepción nacionalista de la que se partía hacía imposible pensar que estos intereses pudieran ser logrados a través de la libre iniciativa privada, y requerían que el control de los mecanismos económicos básicos estuvieran en manos del Estado. Para ello, el Gobierno peronista se basó en toda la arquitectura institucional heredada de la década anterior, modificándola en algunos casos y creando nuevos organismos que respondieran a la nueva concepción política en otros.

Dentro de este marco, se llevaron a cabo medidas que producirían fuertes cambios en la estructura institucional del Estado y en el contexto sobre el que operaban los actores privados. Entre 1945 y 1947 tiene lugar un amplio proceso de nacionalización que puso en manos públicas los servicios (ferrocarriles, teléfonos, gas, usinas eléctricas, flota fluvial, etc.). Sin embargo, en este punto no hubo grandes conflictos con los actores privados, pues, en la mayoría de los casos, fue promovido y acordado con las mismas compañías extranjeras expropiadas.

En 1946, y luego de haber iniciado la repatriación de la deuda externa (proceso que termina en 1952) se llevó a cabo la reforma financiera. La nacionalización del Banco Central (Decreto-Ley N° 8.503/46) pone en manos del Estado todos los depósitos, incluyendo los realizados en los bancos privados, logrando así el control absoluto del ahorro nacional y las fuentes de creación de dinero (política monetaria y crediticia). Esto implicó que “la decisión sobre el otorgamiento de créditos era tomada en última instancia por las autoridades monetarias y los bancos sólo podían prestar los fondos que el Estado pusiera a su disposición” (Rapoport, 2000: 400).

Al respecto, Rougier sostiene que “el creciente control de la moneda y el crédito definía el eje de la nueva política económica que implementaría el Gobierno peronista” y que por estos mecanismos se podría “controlar el volumen, orientar el crédito y disponer de los recursos conforme a sus objetivos políticos” (2001: 49).

A través del Decreto Ley N° 11.554 se adoptaron una serie de disposiciones que tenían por objetivo canalizar el crédito a través de bancos especializados: Banco de Crédito Industrial (industria y minería), Banco Nación (agricultura y comercio), Banco Hipotecario (construcción de viviendas). Por su parte, la Caja Nacional de Ahorro Postal “procuraría captar el pequeño ahorro en todas sus formas, otorgando, sobre todo, préstamos de consumo” (Rapoport, 2000: 399).

En este mismo contexto de creación y modificación se crea en mayo de 1946, por el Decreto N° 15.350, el IAPI, que puso en manos del Estado el control del comercio exterior. El Instituto constituyó un eslabón clave dentro del proyecto peronista porque operó en el corazón mismo del sistema económico que se pretendía modificar: sobre las relaciones económicas externas, poniendo el mercado interno en el centro del proceso económico.

En este sentido, el IAPI formó parte de una vasta reforma que adquirió su sentido en función del proyecto político que se quería implementar. Como mostraremos en el próximo apartado, dicho proyecto podría resumirse como una reformulación de la fórmula conservadora de “orden y progreso”, redefinida ahora en términos de “comunidad organizada” y “desarrollo industrial”. Pero para que el cambio industrial proyectado no atentara contra el orden y la armonía social, el Estado debía cumplir una función central, de promoción y fomento, de control y regulación. Si la industrialización requería, a los ojos de la elite peronista, un proceso de redistribución de recursos, el Estado era el instrumento idóneo para realizarlo y evitar un posible desborde social.

En el centro de esta política de industrialización con redistribución está la política de ingresos, pues es ella la que define la retribución de los factores de producción: capital, trabajo y tierra. Con las reformas implementadas, sería el Estado peronista el que definiría la ganancia, el salario y la renta.

En cuanto a los ingresos fiscales, Rapoport (2000: 397-398) menciona tres frentes sobre los que el Estado peronista operó para sostener la expansión del gasto público: la reforma de impuestos (apuntando a un sistema tributario más progresivo, gravando el “exceso de beneficios”, la ganancia de capital y la riqueza personal); la implementación de un nuevo sistema previsional (que generalizaba sus beneficios e implicaban una gran fuente de ingresos en lo inmediato); y la creación del IAPI (cuyo superávit en los primeros años engrosó las arcas estatales).

El proyecto diseñado por el peronismo implicaba que el Estado jugaría un papel esencial estableciendo un conjunto de regulaciones que tenían por objetivo encapsular y controlar la lucha entre empresarios y asalariados. Ahora bien, el proceso de industrialización proyectado jugaría en contra de esta armonía social, pues abría dos frentes simultáneos de conflicto: con los

patrones industriales y con los agropecuarios. La decisión de incentivar la demanda requería de la aplicación de una política que apuntara a redistribuir ingresos desde el capital al trabajo, y desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas. El mecanismo sería implementado a través del IAPI<sup>27</sup>.

En cuanto a los instrumentos, se destacaba la fijación de precios máximos y la política cambiaria de valorización del peso. Ambas políticas beneficiaban al sector asalariado, aumentando su poder adquisitivo. En este punto, el IAPI también cumplió un rol clave, abaratando los productos alimenticios, y aumentando así el salario real, pero sin jaquear la ganancia del capitalista industrial. “Las transferencias de ingresos de las actividades rurales a las urbanas permitían, entonces, un incremento de los salarios reales sin afectar de manera importante al sector industrial, considerado el motor del crecimiento económico del país” (Rapoport, 2000: 408). En este sentido se puede decir que el IAPI era el instrumento para la aplicación de la fórmula sociopolítica de construcción y mantenimiento de poder de la elite peronista: una alianza con los trabajadores y los industriales.

### **I.3. El funcionamiento real del IAPI a la luz del proyecto de la elite peronista**

La dinámica real de funcionamiento del IAPI quedó vinculada a los objetivos del proyecto peronista. Si bien tenía “por objeto promover el desarrollo del comercio interior y exterior” (art. 3 del Decreto N° 15.350 de creación del IAPI), en la práctica se convirtió en un organismo multifunción, financiando distintas políticas, como por ejemplo la nacionalización de los servicios públicos. También ejerció el control sobre el mercado de divisas (operando sobre los tipos de cambio múltiples) y sobre los permisos y fijación de cuotas de importación. Novick (2004) divide sus ámbitos de intervención en las siguientes áreas: comerciales, financieras, reguladoras del mercado interno, promoción y fomento, abastecimiento y subsidiadora.

De la misma forma, si bien en los “considerandos” del decreto de creación se afirmaba que el Instituto “en modo alguno monopolizará las actividades privadas sino que deberá complementarlas adecuadamente y para beneficio de ellas”, en su operatoria real, como veremos en el Capítulo II, implicó la expropiación de actividades que antes realizaban los actores privados. No obstante, tampoco es cierto que el monopolio ejercido por el Instituto fuera total. Es cierto que la comercialización externa en los productos agrícolas era manejada por el Estado casi en un 100%. Pero en los productos ganaderos la intervención del Instituto fue prácticamente nula, actuando solo como intermediario. Y recién hacia el final del período se suman los productos forestales y mineros (Novick, 2004).

---

<sup>27</sup> La forma concreta de operar del organismo la desarrollamos en el apartado I.5.

Este contraste entre las funciones formales y el accionar real del IAPI se puede entender a partir del análisis de la elite peronista y sus necesidades de hacer coincidir el proyecto político con los requerimientos del desarrollo industrial y de legitimación del Gobierno. Entendemos, junto con Rein (1998 y 2008) que el proyecto peronista fue una construcción, no de un hombre, que por sus características carismáticas condujo autoritariamente un movimiento social y político, sino como un espacio en donde segundas líneas de conducción jugaron un rol importante en el surgimiento y definición del régimen y en relación a sus bases sociopolíticas de sustentación. Estas segundas líneas fueron figuras claves en aspectos como el diagnóstico, los objetivos, los planes y la ejecución del proyecto peronista.

La cosmovisión que tenían algunos de los miembros más destacados de la elite peronista conformó una verdadera *infraestructura intelectual legitimante*<sup>28</sup>, que está en la base del proyecto peronista y sus pretensiones de autonomía estatal. Dicha infraestructura intelectual tuvo su peso a la hora de formular e implementar la intervención económica estatal; llevar a cabo su estrategia de construcción de poder y enfrentar los conflictos generados por la implementación de aquella intervención; la definición en el rol del Estado en la economía y la sociedad; y la propuesta de cambiar el modelo de desarrollo hacia uno industrial-inclusivo. Para el tema que nos interesa analizar, tendremos en cuenta las figuras de José Figuerola y Miguel Miranda.

Emigrado de España en 1930, tras la caída de la dictadura de Primo Rivera, de la cual fue funcionario, Figuerola se convirtió, gracias a su amplia experiencia en estadística y en temas socio-laborales, en Jefe de la División de Estadística y Jefe de Organización Profesional del Departamento Nacional del Trabajo. Según Fayt, Figuerola cuenta que cuando Perón se hizo cargo de dicho organismo en octubre de 1943 le pidió

“la redacción del proyecto encargado de revitalizar el Departamento (...). Así surgió el proyecto de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Me acompañó a las oficinas de Estadísticas, examinó los ficheros que contenían las informaciones básicas de nuestros estudios (...) y pasamos a mi oficina, donde la entrevista se prolongó hasta las dos y media del día siguiente (...) lo que más impresionó al coronel Perón fueron los diagramas del déficit alimentario de la familia obrera” (1967: 96-97).

La obra más importante de Figuerola, *La Colaboración Social en Hispanoamérica*, editada en 1943, proponía la intervención del Estado como forma de transformar la lucha de clases en cooperación entre los distintos actores sociales. La idea que estaba presente era que los agentes individuales generan una lógica política centrífuga, frente a la cual el Estado es el único actor que puede transformar dichas fuerzas en una dirección positiva para el desarrollo nacional y

---

<sup>28</sup> Con este concepto hacemos referencia al corpus intelectual que formaba el núcleo del proyecto peronista y que revela la cosmovisión e ideología de la elite peronista. Tal infraestructura intelectual fue construida por esa misma elite (fundamentalmente por Perón) aunque también se destacaron otras figuras, como Figuerola.

erigirse como único agente promotor del bien general. Dichos conceptos coincidían a la perfección con los de Perón y los mismos se impregnaron en la doctrina peronista.

Su itinerario político dentro de la elite peronista comenzó desde muy temprano, siendo la mano derecha de Perón durante su período en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Con la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) en 1944, Figuerola se convierte en su Secretario General, haciéndose cargo en términos operativos. El CNP es comúnmente señalado como el primer intento orgánico de planificación en el país y el primer foro en donde se convoca la participación de empresarios y trabajadores. Desde este organismo, Perón, que para fines de 1944 ya ocupaba la vicepresidencia, el Ministerio de Guerra y la Secretaría de Trabajo y Previsión, fue creando las bases orgánicas de su futuro gobierno y la construcción de su poder personal. Por ello, a menudo ha sido acusado de generar un Estado paralelo durante el período 44-45<sup>29</sup>. El CNP, cumpliría un papel primordial en la generación y recopilación de información que luego sería crucial para la estrategia político-electoral de Perón y para la formulación del Primer Plan Quinquenal.

Con el peronismo en el poder, “el Gallego” ocupó la Secretaría de Asuntos Técnicos (SAT), heredera del CNP, pero con jerarquía de ministro. Desde ahí, coordinó las relaciones entre los distintos ministerios del gobierno nacional, elaboró leyes, decretos, numerosos discursos de Perón y documentos del Partido Justicialista, y fue responsable de la formulación e implementación del Primer Plan Quinquenal. La acción de la SAT cubría un rango amplio de autoridad dentro del Estado peronista, pues intervenía en todas las áreas y acciones de gobierno, coordinando los distintos organismos y operando a nivel transversal: coordinación interministerial, planificación, estadísticas, política, política social y económica (AGN, SAT, Legajo 640)<sup>30</sup>.

Hacia 1949 Figuerola va perdiendo su influencia política, lo que desemboca en su renuncia como Secretario. Según Rein (2008: 91) ello se debe, por un lado, a críticas de algunos dirigentes peronistas y del propio Perón, por su preparación del anteproyecto de reforma constitucional. Y, por otro lado, y principalmente, por la acción política de Eva Perón, que, recelosa de la fuerte

---

<sup>29</sup> Así, la Resolución N° 5/44 del CNP había creado una serie de subcomisiones técnicas: de Finanzas, de Trabajos Públicos, de Minas y Canteras, de Colonización, de Desocupación, de Enseñanza Profesional, y de Inmigraciones. Para tener una idea del poder de dicho organismo en el seno del gobierno militar basta leer el artículo 8 del Decreto, el cual estipulaba que “la falta de colaboración decidida por parte de funcionarios o empleados públicos, ante requerimientos del presidente del CNP, será considerada falta grave y podrá dar lugar a la aplicación de sanciones que se graduarán desde el apercibimiento hasta la exoneración”.

<sup>30</sup> Por medio del Decreto N° 310/1946 se crea la SAT, que va sumando áreas de incumbencia acorde con la política gubernamental. En su art. 1 se establece que “El Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación tendrá a su cargo: 1) Estudiar, informar, y proponer a la Presidencia de la Nación: a) Las medidas necesarias para el mejor, más rápido y eficaz funcionamiento de los distintos departamentos y organismos oficiales, excepto los que se relacionen con la defensa nacional; b) La planificación, coordinación y forma de ejecución de cuanto se refiere a problemas financieros, económicos y sociales” (AGN, SAT, Legajo 640).

influencia de este personaje en el Estado peronista, operó para apartarlo de la elite gobernante. Con la creación del nuevo Ministerio de Asuntos Técnicos, por medio de la Ley 13.539, el área quedó a cargo de Raúl Mendé, hombre de confianza de la primera dama.

Respecto de Mendé, Berrotarán (2008: 10-11, nota 22) afirma lo siguiente: “Médico santafecino de profesión. Dirigente de la Juventud Católica en la segunda mitad de la década de 1930, actuó como Secretario de Campaña del Consejo Arquidiocesano, Secretario y Presidente del Centro Universitario de Medicina. No se le conoce actuación profesional pero desde la creación de la Fundación Eva Perón (1948) aparece entre sus filas y posteriormente ‘salta’ al Ministerio de Asuntos Técnicos cuando este fue creado y se acepta la renuncia de José Figuerola en 1949. En 1950 edita su libro *El justicialismo. Doctrina y realidad peronista*. Este texto es una base de la consolidación del justicialismo como doctrina del peronismo”.

Por otro lado, Miguel Miranda fue un industrial que, siendo trabajador desde muy joven, empleado de Bunge y Born, llegó a amasar una importante fortuna, primero con una pequeña fábrica de hojalata y luego diversificando inversiones en industrias como la pesquera y la de líneas aéreas. Era el prototipo del nuevo industrial nacido al calor de las políticas proteccionistas.

Al igual que Figuerola, su preocupación durante la Segunda Guerra era la amenaza que representaba el fin del conflicto para la industria local, en caso de que sucediera lo mismo que al finalizar la Primera Guerra: que las potencias centrales inundaran los mercados con sus productos industriales. Esto “afectaba su visión de una Argentina industrializada, que prácticamente se autoabasteciera y que compitiera en el mundo por mercados para exportar sus productos” (Rein, 1998:44). Esas preocupaciones lo acercaron a Perón, con quien compartía sus ideas de independencia económica y mejoramiento en los niveles de vida de los sectores populares. Ambos funcionarios desarrollaron una íntima relación en el marco de sus funciones en el Estado. Según Potash (1985), la relación comenzó en 1944, cuando Miranda cumplió servicios en el Banco de Crédito Industrial y después en el Consejo Nacional de Posguerra.

En el año 1945, de la mano del aumento de la conflictividad en torno a la figura de Perón, el campo empresarial sufrió una ruptura del consenso, tal como se puede ver en la emigración de algunas personalidades que procuraban acercarse al régimen por motivos de intereses e ideología: Miguel Miranda, Ronaldo Lagomarsino y Aquiles Merlini (Brennan, 2002).

Sin embargo, más allá de estos apoyos industriales puntuales, la posición generalizada fue de oposición al régimen. En este sentido, Jáuregui argumenta que “Perón prefería tratar individualmente con los empresarios y no crear canales orgánicos de negociación. Esta inclinación se acentuó tras las elecciones interna de la UIA de marzo de 1946 que terminaron

imponiendo una conducción opositora (...)” (2004: 54).

Perón esperaba de Miranda, por un lado, que movilizase a la clase empresarial-industrial en su apoyo, garantizándoles la continuación de sus actividades a través de la protección aduanera y de un tipo de cambio bajo para favorecer las importaciones de bienes de capital en el marco de un proyecto que buscaba fortalecer la burguesía nacional. Por otro lado, se esperaba que fuera una voz autorizada ante las clases medias para persuadirlas de que Perón, y su programa popular-inclusivo, era la mejor opción ante la posible radicalización de las clases obreras.

Así fue que este exitoso empresario hijo de un anarquista catalán y de madre aragonesa, llegó a ocupar los más altos puestos en el Estado y se convirtió en una figura clave en la elite peronista: fue presidente del Banco Central (y por lo tanto del IAPI) desde su nacionalización en 1946 hasta julio de 1947, luego de lo cual se convirtió en presidente del influyente Consejo Económico Nacional. Como presidente de la primera institución, manejó los negocios industriales del Estado peronista, supervisando las tasas cambiarias, la oferta de crédito y controlando el IAPI. Como responsable del Consejo, dirigió la nacionalización de los servicios públicos y promovió la industrialización. Sin dudas, “el zar de las finanzas” fue una de las figuras de la elite peronista que mayor poder acumuló.

Es importante destacar el rol que ocupó Miranda en las relaciones entre el Estado y las elites económicas y el mundo de la producción en general. Por ejemplo, para tener una noción de su poder, basta observar que la nacionalización del Banco Central por el Decreto N° 8.503 había establecido que todas las instituciones bancarias, y todo el sistema de consejos, comisiones, juntas y corporaciones bajo jurisdicción del Banco Central<sup>31</sup>.

Uno de los aspectos que aseguraban la unidad de acción de la elite peronista era el compartir la pertenencia a los aparatos del Estado y una ideología nacionalista y estatista (Sidicaro, 2008). Así, desde el punto de vista de esta elite, el modelo de Nación, en sus aspectos económicos, sociales y políticos, había sufrido un cambio radical desde la década de 1930. La Nación liberal habría estado 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 de su control sobre el aparato estatal– el desarrollo de una industria nacional; la exclusión política y económica el proletariado, sector

---

<sup>31</sup> Decreto N° 8.503, art. 16, por el que Miranda quedaba al frente de los Bancos: Nación, de Crédito Industrial, Hipotecario, la Caja Nacional de Ahorro Postal, la Comisión Nacional de la Vivienda, Consejo Agrario Nacional, Corporación para la Promoción del Intercambio (posterior IAPI), Comisión Nacional de Granos y Elevadores, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Comisión Nacional de la Industria Lechera, Comisión Nacional de Fomento Industrial, Junta Reguladora de la Producción Agrícola, Junta Nacional de Carnes, Junta Reguladora de Vinos, Junta Nacional de Algodón y la Junta Nacional del Azúcar.

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 neocolonial”<sup>32</sup>, y se sustentase sobre un nuevo consenso capaz de cumplir con los objetivos que debía tener una Nación “justa, libre y soberana”.

El peronismo buscaba representar este nuevo consenso nacional. Desde la ideología de Perón, cualquier acción individual, y en especial la política, generaba conflicto y desorden. La idea era, por lo tanto, establecer una nueva base, un mínimo común denominador, a partir del cual la Nación podría desarrollarse. Sólo *dentro* de este nuevo consenso la política tendría lugar, es decir, se daría espacio a la diversidad de opiniones, pero el límite sería “el respeto a la autoridad elegida por la mayoría del pueblo”. Fuera de esta base no hay lugar para el disenso. Por ello es que Perón constantemente aclaraba que él no venía a “hacer política”, sino a fundar una “Nueva Argentina”.

Al presentar el Primer Plan Quinquenal, Perón, ante un grupo de periodistas, afirmó:

“Este Plan busca únicamente el bien de la Nación y espero que así lo comprendan todos. Quien se oponga por desconocimiento o ceguera opositora hará un daño a la comunidad y dejará de ser opositor para ser un traidor a la patria (...). Estimo que se puede ser opositor a la obra política de un gobierno pero no a los altos intereses de la Nación (...) Un defecto (que tuvo el país es) nuestra característica falta de organización, pues las presidencias fueron meramente políticas” (Diario La Prensa, 1-10-46).

Así, se establecerían los parámetros mínimos y necesarios para que el cuerpo social se desarrollara “en armonía”. Además, se sentarían las bases para hacer lo que las elites estatales anteriores no pudieron hacer y que era “necesario” realizar: industrializar el país para generar toda la riqueza potencial del país, y que todavía no había sido explotada por la persistencia los “políticos corruptos”. Todo ello permitiría un mejor nivel de vida a los trabajadores y realizaría los objetivos nacionales de defensa y de una política exterior independiente.

Este consenso nacional básico implicaba la participación activa de todos los actores sociales y requería que cada uno aceptara su lugar en el mismo y el lugar de los demás. Estas concepciones explican por qué Perón trató de construir su base política sobre todos los sectores sociales, sin exclusión de ninguno, aunque posteriormente, y debido al conflicto social, terminaría contando con el único apoyo incondicional de los trabajadores (Sidicaro, 1999; Horowitz, 2004).

Partiendo de estos conceptos y de esta lectura histórica, Perón y su grupo de colaboradores procuraron la formulación de una serie de políticas que serían los indicios del futuro Plan de

---

<sup>32</sup> La expresión pertenece a Halperin Donghi (1994).

Gobierno<sup>33</sup>. Esta etapa, que se sitúa en el período 1944-45, y que tuvo como centro organizativo el CNP, fue crucial, pues allí se construyó el proyecto y la alianza social que lo sustentaría: trabajadores, parte de las Fuerzas Armadas, la Iglesia y algunos sectores empresariales.

Así, la estrategia de política económica pretendió dar por terminada la disyuntiva en cuanto al modelo de desarrollo que venía en transformación desde 1930. En efecto, la decisión por la industrialización del país resolvía la cuestión de si el desarrollo industrial nacido al calor de la protección estatal (1930-45) era una mera coyuntura transitoria –luego de la cual se volvería al anterior modelo agroexportador– o si por el contrario se consolidaría dicha estructura<sup>34</sup>.

Como se dijo, en la visión de la elite peronista, la colaboración de los distintos actores sociales era considerada como un requisito *sine qua non* para el buen funcionamiento político, económico y social de la Nación. Desde el CNP, cuya cabeza operativa era Figuerola, se argumentaba que la situación de guerra y el tránsito hacia la paz podría derivar en graves consecuencias económicas y sociales si la acción tutelar del Estado no garantizaba los “intereses legítimos del país”. También ponía de manifiesto reticencias en caso de que se “dejara a merced de las múltiples, dispares y contradictorias determinaciones aisladas la orientación ordenada de las cuestiones de carácter social y económico” (considerandos del Decreto de creación N° 23.847/44, del 25 de agosto de 1944).

El accionar del CNP fundó una idea básica y una política rectora en el primer peronismo: la necesidad de reconocer que “los problemas sociales han sido con frecuencia abordados sin tener en cuenta la conexión que guardan con los demás factores que integran el complejo económico nacional”, y los perjuicios que esto provocaría para la consecución del bien general. Por ello, proponía un modelo de estímulo a la producción en general, “utilizando toda la mano de obra disponible”, con el objetivo final de “mejorar de modo efectivo las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores” (Idem). Ello cobraría forma a través de una decidida industrialización, dentro de la cual el IAPI jugaría un papel clave.

Para entender la estrategia política y el fundamento de los principios que guiarían la política económica y social del peronismo, es imprescindible analizar el Ordenamiento Económico Social, documento clave del CNP. Se establecen dos objetivos básicos: a corto plazo, prevenir las dificultades del tránsito del estado de guerra al de paz, creando fuentes de trabajo en todo el

---

<sup>33</sup> Desde la perspectiva sostenida en esta tesis es particularmente importante el análisis de estos planes, en especial el Primer Plan Quinquenal, pues es en ellos donde se puede apreciar las concepciones políticas y los lineamientos conceptuales que guiarían a los futuros funcionarios del Estado peronista en la toma de decisiones, en las prácticas estatales, las percepciones de las demás alteridades sociopolíticas y la forma de administrar el conflicto.

<sup>34</sup> Respecto de los condicionantes estructurales e internacionales que fundamentaron la racionalidad de esta decisión, ver Fodor (2009).

país, combatiendo la inflación y reactivando la economía de posguerra; a largo plazo propone una acción coordinadora entre los organismos del estado con el fin de cumplir el primer objetivo.

La presente tesis sostiene que este documento puede ser entendido como una declaración de principios con el fin de inaugurar una nueva base de legitimidad para la orientación de una intervención económica estatal diferente al liberalismo. Así, el Ordenamiento postula que debería ser el Estado el que oriente el “equilibrio”, el cual “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”<sup>35</sup>.

Para que el Estado pueda cumplir debidamente esta función de coordinación y dirección social debía ser lo suficientemente autónomo de las distintas fuerzas sociales como para no quedar enredado en sus disputas de intereses. La elite peronista entendió esto como un mandato según el cual el Estado debía establecer los objetivos socialmente deseables y la mejor forma de llegar a ellos<sup>36</sup>. Ello implicaba realizar el diagnóstico (a través del CNP) establecer los objetivos y políticas (por medio del Ordenamiento Social y los Planes Quinquenales), y llevar a cabo los proyectos a través de la intervención estatal. En este sentido, se hará de la autonomía estatal una de las directrices principales a la hora de formular e implementar las políticas.

La concepción del Estado como único agente capaz de procurar el interés general y el bien común a través de la planificación es una constante en los argumentos que justifican la intervención estatal<sup>37</sup>. En el apartado 97 del Ordenamiento, se puede leer: “todo el proceso de la economía nacional requiere un plan estable y sistemático para el ajuste a un orden predeterminado como única forma de proporcionar regularmente beneficios positivos a la población dentro de un próspero desarrollo de todas las fuerzas económicas”.

Este concepto es la base sobre la cual se fundamenta el modelo económico centrado en el mercado interno, que permite por primera (y para algunos única) vez, que los intereses de los

---

<sup>35</sup> Según el Ordenamiento, los principios de política económica y social que regirán la acción del futuro gobierno serán: “1) inalterabilidad del principio de libertad económica; 2) estímulo necesario a la producción indispensable para el desarrollo de la economía nacional; 3) fomento de las industrias; 4) estímulo al capital privado; 5) utilización de toda la mano de obra disponible, tratando de mantener el máximo nivel de ocupación posible; 6) justo equilibrio entre todos los sectores y factores de la producción; 7) intensificación del intercambio comercial; 8) mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, mediante la regulación y fijación de las condiciones mínimas en que deberá prestarse el trabajo; 9) colaboración entre las organizaciones patronales y de trabajadores, buscando la armonización de sus intereses; 10) desarrollo de un amplio programa de seguridad social”.

<sup>36</sup> Es importante aclarar que dentro de este esquema del Estado-conductor de la vida nacional se había generado un espacio dentro de las instituciones del Estado peronista en donde participaban, al menos nominalmente, los distintos representantes de los sectores sociales afectados por las políticas que se implementaban. No obstante, parece estar claro que la dirección del proceso decisorio era desde las esferas superiores del Estado hacia abajo (Jáuregui, 2000).

<sup>37</sup> Tal tendencia no era sólo en la Argentina, sino parte de todo un movimiento intelectual, con amplias repercusiones en las distintas elites políticas y estatales del mundo desarrollado. Véase por ejemplo Mannheim (1942).

empresarios coincidan con los de los trabajadores. Sin embargo, debemos destacar que este papel inédito propuesto para el Estado en cuanto a la orientación de la economía y la sociedad tiene un límite dentro de los parámetros capitalistas, pues enfatiza la necesidad de no “intervenir en la actividad de los industriales, comerciantes o consumidores” y garantiza la “inalterabilidad del principio de la libertad económica” (apartado 97 del Ordenamiento).

Es en un contexto de profundas transformaciones socio económicas estructurales donde la elite peronista procura llevar a cabo un proyecto que racionalice los cambios producidos, consolide el sendero industrial de desarrollo, incorporando al sector de trabajadores y empresarial a una amplia coalición política que, a través del consenso, coordinado y dirigido por el Estado, lleve a cabo la redefinición del perfil productivo y socioeconómico del país. El Estado debía ser, entonces, el gran organizador de la sociedad para que esta cumpliera sus objetivos y pudiera realizarse a sí misma. Este, sería un Estado moderno, y como tal autónomo, “superador” del Estado perteneciente a los “clanes oligárquicos”.

La organización sería hecha en forma “científica”, criterio bajo el cual se pretendía organizar el nuevo Estado. Por ejemplo, la creación del Ministerio de Asuntos Técnicos, debía servir para “organizar el país y preparar todo lo necesario para llegar a un gobierno científico y convertirlo en un instrumento científicamente organizado” (AGN, SAT, Legajo 664).

Dentro de este proyecto debe subrayarse la centralidad que cobraba en el proyecto peronista el mercado interno, cuya defensa y fortalecimiento era tenida como el medio a través del cual la economía y el modelo de desarrollo era puesto en función de los intereses nacionales. Así, la memoria del Banco Central, a cargo de Miguel Miranda, afirma:

“En tales condiciones, un país que, como la Argentina, apoya su economía en un muy alto porcentaje de importaciones y exportaciones, se encuentra estrechamente dependiente de lo que hagan o dejen de hacer las otras naciones que le compran sus productos o le venden sus artículos. Esta dependencia señala claramente la *necesidad de desarrollar el mercado interno hasta que predomine sobre el mercado exterior*, como lo enseña la experiencia norteamericana” (Memoria del BCRA, 1946, página 7, subrayado nuestro).

#### **I.4. Características de la elite peronista y los actores rurales**

Sidicaro (2008) analiza la elite peronista y describe algunas de sus características. En primer lugar, se destaca su concepción elitista, resumida en la idea de Perón acerca de la relación entre el conductor y la masa. Al igual que en el ejército, el conductor es el que elabora los proyectos estratégicos y los intermediarios de la conducción (las segundas líneas) las aplican. Esta claro que la pieza maestra de todo este sistema es su conductor. Los intermediarios son todas piezas reemplazables. Ello implicó que la elite peronista se constituiría por y en torno a la figura de su

líder: “Las elites gubernamentales del período se constituyeron en torno a la autoridad de Perón y cumplieron altas funciones en el manejo de los aparatos estatales” (2008: 151).

Es por esta misma razón que la ideología peronista es la que sostiene su líder, que posteriormente adquirirá el carácter de “doctrina”. De esta manera, “el contenido de la doctrina sólo puede ser definido tomando por base los discursos y escritos de Juan y Eva Perón” (Buchrucker, 1987: 302). No obstante, y sin menoscabo de este rol central del conductor en la definición de la ideología peronista, también se ha señalado que, al menos en sus orígenes, la doctrina se construyó en un proceso donde las segundas líneas también hicieron su aporte (Rein, 1998 y 2008), tal como se mostró con respecto al rol desempeñado por Figuerola.

En este sentido, la ideología y la doctrina peronista jugó un papel clave en la conformación de la misma elite peronista y en el “encuadramiento político de la masa”. Así, quedaba estructurada una misma concepción que posibilitaría la unidad de acción (Sidicaro, 2008). Así, el factor suficiente para aglutinar la elite peronista, darle su unidad y sustentabilidad era, según este mismo autor, su pertenencia a la estructura burocrática del Estado. Fue desde ella que Perón pudo administrar los incentivos necesarios, tanto positivos como negativos, para organizar y homogeneizar el movimiento y el partido.

Esto último llevaría a la identificación del partido con el Estado, generando así algunas de las características típicas del primer peronismo. En particular interesan los efectos que ello tuvo en la elite peronista y en su construcción de la imagen del “otro”. En tal sentido, la constitución misma del partido-Estado<sup>38</sup>, y la elite política que la dirigía, conllevaba una lógica que imposibilitaba la disidencia interna y dificultaba el tratamiento de la disidencia externa. Así, se explicaría la persistencia dentro de la elite peronista de una “visión bélico estatal del espacio público, que veía al *otro* como un actor ligado a intereses foráneos y, por ende, una *alteridad* política no legítima” (Sidicaro, 2008: 155; y Sigal y Verón, 2008).

Dentro de los actores rurales distinguimos: los terratenientes, representados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y los arrendatarios/productores no-propietarios, representados por la Federación Agraria Argentina (FAA). En cuanto a la primera organización, su origen data de 1866 y surge no sólo para defender los intereses de sus representados, sino también como manifestación de un proceso histórico mucho más profundo y complejo que tiene que ver con la coincidencia entre el largo derrotero de la organización nacional, la emergencia del modelo de desarrollo agroexportador y la inserción del país en el mercado mundial como oferente de

---

<sup>38</sup> Es importante aclarar que Sidicaro (2008) llama la atención sobre el hecho de que esto no puede dar lugar a clasificar al peronismo como un régimen totalitario, pues mantuvo ciertas características de la democracia liberal que lo aleja de los casos como el nazismo y el fascismo.

alimentos y materia prima, proceso que tiene lugar entre 1852 y 1880<sup>39</sup>. Así, la SRA hoy afirma que en su origen “sus objetivos no expresaban solamente la defensa de sus propios intereses. Muy por el contrario, eran la manifestación de las imperiosas necesidades nacionales de lograr el desarrollo de una economía estancada, en un territorio lleno de recursos naturales”<sup>40</sup>.

Pero ¿qué intereses sostiene y qué representa la SRA? ¿A qué se debe la persistencia de su poder? En su clásico estudio sobre las elites argentinas, de Imaz (1965) distingue entre la “función manifiesta”, por la cual la SRA “asume hoy la representación de un sector: el de los grandes propietarios, única y exclusivamente” y en la que “no tienen cabida los medianos y pequeños propietarios locales, ni los chacareros aún subsistentes, ni los arrendatarios, ni los colonos de las grandes propiedades” (1965: 93); y su “función latente”, dada por su forma de intervención histórica, que ha sido la de “representar a todo un sector social –la clase alta de Buenos Aires– incluso sin campo”. Así, queda delimitada con precisión el carácter de esta entidad: representa doblemente a lo más concentrado de los intereses agropecuarios a nivel nacional, en particular de la zona pampeana, y a la clase alta de Buenos Aires.

Es decir, representa un grupo social, cuyo poder está dado no sólo por su poder económico sino además por su *status*. En este sentido, los “hombres de campo” siempre se autopercebieron como los “forjadores de la Nación”. Después de todo, si los militares lograron la independencia nacional, ellos lograron la riqueza de la patria<sup>41</sup>. Tal como reza su *slogan*: “Cultivar el suelo, es servir a la Patria”. Y si la SRA sirve a la Patria, la Patria queda en deuda con ella. Tal vez sea por este origen, o por el tipo de intereses que sostienen, o por ambos a la vez, que la ideología que sustentan sea el liberalismo. Esta ideología, era el denominador común de todas las facciones políticas en la época del auge agroexportador (1880-1930) (Cornblit, Gallo y O’Connell, 1962), y será sostenida de forma permanente por los representantes de la SRA, aun cuando el contexto que le había dado origen cambiase.

De Imaz llama la atención sobre el riesgo que sería tildar a la SRA de “aristocracia tradicionalista” que frena del desarrollo el país. Si bien es cierto, que éstas sostienen un “tradicionalismo ideológico”, éste se despliega en el contexto de una estructura socioeconómica moderna, cuya dinámica fue proyectada e impulsada por esas supuestas “aristocracias tradicionales”. Lo que si hubo, sostiene, es un tipo de actitud “no moderna”, que sería una

---

<sup>39</sup> Esta coincidencia también es analizada por Oszlak (2006) quien argumenta que el proceso de consolidación institucional nacional va de la mano con el establecimiento del sistema capitalista agroexportador y sus relaciones con el sistema económico mundial que pasaba por su fase industrial y demandaba gran cantidad de alimentos y materias primas. Ver también O’Donnell (1977).

<sup>40</sup> Ver sitio web oficial de la SRA.

<sup>41</sup> Para profundizar esta autoimagen y prestigio y la forma en que son percibidos por el resto de la sociedad, ver Rouquié (1982: 379-432).

“vivencia” de los propietarios tradicionales, “pero que se convierte en una ‘actitud adquirida’ en buena parte de los propietarios más recientemente ascendidos” (1965: 92).

Esta distinción sirve a de Imaz para distinguir entre los “viejos” y los “nuevos” liderazgos dentro de la elite rural<sup>42</sup>. Estos últimos –que serían los que manejaban la conducción de la entidad durante el período 1943-55– estarían caracterizados por un “conservadorismo” y “tradicionalismo” “duros”, “hicieron de su actitud agro-importadora una bandera de combate”, y “se (abroquelaron) en una actitud al margen de la marcha de la historia”, en contra del pragmatismo y flexibilidad del anterior liderazgo de la elite rural (1965: 117).

Por otro lado, la persistencia en su poder y su rol hegemónico, se derivaría de que la SRA habría representado todo un sector social. De Imaz sostiene que esto se debe a que “los intereses de los grandes propietarios rurales y los sectores de la exportación a ellos vinculados” están “bien articulados”, es decir, poseen un canal eficiente para transmitir y hacer efectivas sus demandas frente al poder público. Otra característica importante es la gran cohesión que tienen como grupo, en contraposición con la desarticulación y falta de cohesión de los demás grupos sociales, ya sean empresarios industriales o actores rurales menores como los cooperativistas.

En este sentido, de Imaz sostiene que los otros actores rurales, entre ellos el movimiento cooperativista, cuya expresión institucional y organizativa se dio históricamente a través de la FAA, articulan sus intereses “en torno del producto básico: la leche, el algodón, la lana”. “Si bien útiles, no ‘gravitan’ en la economía nacional, no identifican intereses a nivel horizontal, ni crean un régimen de lealtades entre los productores, ni llegan a ser capaces de asumir la representación de la inmensa mayoría de los medianos y pequeños” productores (1965: 103). Respecto de la FAA de Imaz describe específicamente que “como todos los grupos nuevos, no han madurado lo suficiente para adquirir conciencia objetiva de sus reales intereses, y se guían por cambiantes marcos de referencia, ajenos a su misma sustancial realidad” (1965: 105).

Una diferencia crucial entre la SRA y la FAA es que la primera cuenta con dos recursos fundamentales en la sociedad de masas de la Argentina de los ‘40: los diarios La Nación y La Prensa. “Los dos más grandes y tradicionales matutinos de Buenos Aires resultan la mejor caja de resonancia para todas y cada una de sus actividades, el mejor y el más acabado soporte para la difusión de todas y cada una de las opiniones de la clase alta bonaerense” (Imaz, 1965: 122).

### **I.5. Origen, estructura y funcionamiento del IAPI**

El IAPI fue creado el 28 de mayo de 1946 por el Decreto N° 15.350. Su estructura institucional

---

<sup>42</sup> Si bien de Imaz no explicita el criterio de corte cronológico, se supone que los “viejos” serían aquellos cuyo liderazgo predominó antes de 1930, y los “nuevos” que surgieron con posterioridad a esa fecha.

estaba compuesta por un Presidente y un Vicepresidente, designados por el Poder Ejecutivo. El Presidente fue, hasta 1949, el respectivo presidente del Banco Central, Miguel Miranda. Su directorio estaba compuesto por cuatro representantes: del Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial; y cuatro representantes de sectores de la industria, el comercio, la ganadería y la agricultura, los cuales eran elegidos la primera vez de forma directa por el Banco Central. El IAPI dependía del Banco Central y su relación con el Poder Ejecutivo era sólo a través de este último.

Con la reforma institucional de 1949, en el marco de la reforma general de la Ley de Ministerios, la dependencia institucional pasó al recientemente creado Ministerio de Economía, a cargo de Antonio Cafiero. El número de directores se redujo a seis y la representación de los sectores económicos a tres, dos de los cuales corresponden a los productores agropecuarios y uno al comercio. Con esto, los agropecuarios lograron una mayor representación relativa, quedando eliminados los representantes de la industria. Los mismos tienen, a partir de la reforma, un mandato por dos años, en lugar de cuatro, y son designados directamente por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Economía.

El origen inmediato del Instituto se podría explicar<sup>43</sup> por la coyuntura que atravesaba el comercio internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en donde los países avanzados persistían, al igual que en los tiempos de guerra, en el sostenimiento de instituciones estatales que monopolizaban todas las compras nacionales a fin de obtener el precio de compra más bajo<sup>44</sup>. Terminado el conflicto, en los primeros años, el comercio se sustentó sobre bases bilaterales. Frente a esta situación, el gobierno argentino opuso su propio monopolio estatal de venta, con el objeto de lograr el mejor precio para sus productos a través de negociaciones país-país. Así, el Instituto, debía concretar convenios internacionales, bilaterales, para la realización de su operatoria. Esto lo diferenciaba del anterior sistema de Juntas y Comisiones.

El IAPI quedó definido como el instrumento a través del cual el país centralizaría todo el intercambio comercial del país. Su operatoria era la siguiente. A través de la firma de convenios bilaterales se establecía el precio de venta. El Instituto compraba en el mercado interno el producto a un precio determinado por él mismo y era entregado a la contraparte, cerrando así la

---

<sup>43</sup> Como veremos en Capítulo II, II.2., las justificaciones con las que la elite peronista explica el origen del IAPI van más allá de la señalada en este apartado y tienen un corte más político.

<sup>44</sup> Los ejemplos más destacados son: el Canadian Wheat Board de Canadá, la Commodity Credit Corporation de Estados Unidos, y el Australian Wheat Board de Australia. Durante la Segunda Guerra Mundial funcionó el Combined Food Board, que tenía la función de coordinar los distintos organismos estatales de los países aliados en sus abastecimientos de productos primarios, en especial los alimentos, constituyéndose en un verdadero cartel de compra eliminando la competencia entre ellos. Una vez finalizada la guerra, las potencias continuaron con dicha política. Ver Rapoport (2000: 412).

operatoria. Por otro lado, para las importaciones, se definían listas de los materiales que el país necesitaba, se fijaba su precio de compra a través de un convenio bilateral, entraba la mercadería al país y se guardaban en bodegas y depósitos para su posterior venta en el mercado local.

El efecto de ello fue la defensa de los términos de intercambio, aislando el mercado interno respecto del internacional. A su vez, al intervenir sobre las importaciones, centralizando en sus bodegas todos los productos adquiridos en el exterior y revendiéndolos en el mercado interno a precios fijados por el mismo Instituto, era un poderoso mecanismo de lucha contra la inflación. Sin embargo, como veremos, el funcionamiento real del IAPI dio lugar a una multiplicidad de inconvenientes prácticos, producto de rigideces burocráticas, deficiencias organizativas internas y desintelencias con otras agencias gubernamentales (Schvarzer, 2000).

En este capítulo se ha visto que el funcionamiento efectivo del IAPI estuvo determinado tanto por los requerimientos del contexto internacional, como por el proyecto peronista y sus necesidades políticas. Estos factores se combinaron complejamente e hicieron que en lugar de ser un simple organismo de “promoción del intercambio” se convirtiera en una pieza central de la estrategia política y económica del Gobierno.

A través de la redefinición y creación de nuevas instituciones estatales, la elite peronista buscaba construir un sistema cuyo pivote principal sería el Estado y en el que todos podrían lograr sus propios intereses. A pesar de ello, una vez puesto en funcionamiento el sistema, las cosas fueron distintas. Es que dentro del proyecto, cada actor debía “cumplir una función” que contribuyera a lograr los objetivos generales. En teoría, todos los actores e individuos estarían en condiciones de lograr sus propios fines. Por ello, aunque se procuraba el desarrollo de la industria también el sector agropecuario tendría su lugar<sup>45</sup>. Pero en la práctica, no todos los actores aceptaron dicho rol; y, a pesar de que el proyecto peronista enfatizaba la necesidad de generar un cambio de forma armónica, las tensiones en torno a las funciones reales del IAPI fueron recurrentes.

¿Cuál era entonces el rol que el proyecto peronista tenía reservado para el sector rural?, ¿qué “funciones” cumplirían los actores rurales en la “Nueva Argentina”? Para la elite peronista, como veremos en el próximo capítulo, un papel importante sería el de generar divisas para que el país pudiera cumplir sus objetivos de industrialización con redistribución progresiva del ingreso.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, Girbal Blacha (2003) muestra que durante el peronismo el sector agropecuario –si bien subsidia a la industria– también se beneficia a través del crédito oficial.

## CAPITULO II

### EL CONFLICTO ENTRE LA ELITE PERONISTA Y LOS ACTORES RURALES (1946-1949)

#### II.1 Puja por las políticas estatales: transitoriedad vs. consolidación

El IAPI fue un instrumento fundamental para reorientar la economía en varios aspectos. Uno de ellos fue la necesidad percibida por la elite peronista (junto con la mayoría de los militares e industriales) de centrar el núcleo de la actividad económica en las actividades industriales y el mercado interno<sup>46</sup>. La necesidad de regular, incluso monopolizar y nacionalizar, el comercio exterior quedaba justificada tanto por la situación excepcional de posguerra como por los fundamentos del propio proyecto peronista. En esta visión, la consolidación de la industria requería del control de las variables clave de la economía<sup>47</sup>.

En el capítulo anterior se vio cómo fue definido el rol del IAPI en el marco del proyecto y el Estado peronista. En este capítulo, observaremos cómo la operatoria concreta del Instituto exacerbó la dinámica ya preexistente de conflicto entre la elite peronista y los actores rurales.

La oposición de estos últimos a cualquier tipo de regulación estatal que no tuviera por función proteger sus intereses económicos databa de la década anterior, cuando el Estado liberal-conservador estableció una serie de instrumentos que, si bien fueron justificados por las autoridades como “transitorios”, parecían haberse vuelto permanentes, ya que tenían la función de equilibrar las recurrentes crisis de la balanza de pagos de las finanzas estatales<sup>48</sup>.

La experiencia que este actor tenía de la intervención estatal desde 1930, marcaría su memoria y su forma de interpretar dicha intervención. Así, la regulación del comercio exterior y de la producción agropecuaria era aceptada pasivamente y bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, con respecto al Fondo de Margen de Cambios<sup>49</sup>, la SRA lo interpretaba de la siguiente forma:

“Tuvo la virtud, en su comienzo, de entonar la economía del país. (...). La intervención del Estado le permitió sortear los años malos con la esperanza de que cambiara la política mundial de intercambio y pudiera seguir compitiendo en un régimen de comercio libre. (...) El agricultor sabía también que sus cereales podrían valer regularmente algo más, (...) pero como con esos recursos se

---

<sup>46</sup> En cuanto a los condicionantes que incidieron en esta postura ver Fodor (2009). En esta elección estratégica había pesado la experiencia de las guerras mundiales que pusieron de manifiesto la dependencia respecto de terceras naciones para el aprovisionamiento de material de guerra y de insumos y repuestos para al industria y el agro.

<sup>47</sup> Respecto de los orígenes de la industrialización argentina, ver Villanueva (1972) y Schvarzer (2000).

<sup>48</sup> Ver Capítulo I, I.1.

<sup>49</sup> Recordamos que éste desdobló el tipo de cambio en “oficial” y “libre”, y tenía por objetivo sumar recursos para subsidiar los precios pagados a los productores agrarios y de cubrir el propio déficit público (ver Capítulo I, I.1.).

formaba un fondo destinado a acudir en ayuda de agricultores y ganaderos, cuando fuera necesario y *el Gobierno había declarado que el régimen era provisional* y que se devolvería a los productores lo que rindiera el margen de cambios, seguía trabajando empeñosamente” (SRA, Anales, 1945, LXXIX, N° 6, págs. 412-413, subrayado nuestro).

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Estado fortaleció su intervención en la economía en general, y en el comercio de granos en particular. Como vimos en el Capítulo I (I.1.), en 1941 el gobierno conservador de Castillo había decretado que la Junta Nacional de Granos monopolizaría la exportación de harina de trigo y lino. Los actores rurales aceptaron esto sólo por dos razones: 1) porque en el contexto excepcional de la guerra podían llegar a aceptarlas, y 2) porque tales regulaciones eran provisionales y transitorias.

Terminada la contienda mundial, el comercio internacional, signado por una fuerte demanda de alimentos, había impulsado precios particularmente altos. El fin de la “situación excepcional” provocada por la guerra y la fuerte suba de los precios agrícolas alimentaron protestas en toda la campaña, demandando el fin del monopolio estatal en el comercio exterior.

Pero si bien en agosto de 1945, con el anuncio de un decreto que liberaba los mercados, parecía que los actores rurales habían logrado su objetivo, se sintieron burlados cuando en noviembre de ese mismo año, justo antes del comienzo de la cosecha, se dio marcha atrás con otro decreto que obligaba a vender el trigo a la Junta Nacional de Granos a 15 pesos por quintal, mientras que su precio internacional era de 82 pesos (Cramer, 2002: 71-74). El objetivo del Gobierno, era evitar una estampida de los precios internos de los alimentos que pusiera en peligro la construcción de su coalición de gobierno de fuerte contenido social-popular.

Esto cayó como un balde de agua fría a los agricultores y despertó protestas en todo el país, incluyendo a la SRA y la FAA. En opinión de éstos, el nuevo contexto de posguerra ya no podía justificar más el monopolio del Estado en el comercio agrícola: “El decreto ha producido una verdadera sensación de desaliento entre los agricultores, (...) por cuanto viola la promesa oficial de que se permitiría la libre comercialización de la cosecha (...)” (SRA, Revista Anales, LXXIX, N° 11, 1945, página 802). Y concluye, terminante:

“Las leyes no autorizan al Estado para apropiarse de los bienes privados con el fin de hacer un negocio (...). Entregar al productor un precio fijado unilateralmente por la autoridad administrativa cuando se sabe de antemano que el bien del que se priva al particular tiene en el mercado mundial un precio mayor, importa, sencillamente, una confiscación de las utilidades. Ninguna razón puede justificar este despojo” (SRA, Anales 1945, LXXIX, N° 6, pág. 420).

Como se puede observar, los actores rurales demandaban una “vuelta a la normalidad”, es decir, el fin de la intervención estatal y un regreso al sistema de librecambio. Con el fin de la Segunda

Guerra Mundial, se esperaba el fin de los mecanismos e instrumentos que, por razones excepcionales, habían generado “distorsiones” en el libre funcionamiento de la economía.

Esta postura, que puede ser caracterizada como una puja alrededor del carácter (transitorio o permanente) de la intervención estatal en el comercio agrícola, era defendida con una variedad de argumentos. Primero y principal, luego de la guerra esperaban obtener todo el beneficio para poder compensar y resarcirse de los años anteriores de bajos precios. Segundo, con el final de la guerra y la derrota del Eje, se equipara la intervención económica estatal con el autoritarismo totalitario, reproduciendo así la lógica de alineamientos de las fuerzas sociales en función del conflicto mundial<sup>50</sup>. Argumentaban que el país se había comprometido en Chapultepec a retornar al libre comercio. Tercero, el sistema de libre comercio es el correlato lógico de la democracia y la libertad política, todas consagradas como derechos inalienables por la Constitución Nacional.

Para sostener su posición, la SRA, por ejemplo, apelaba a la ilegalidad que supondría un determinado patrón de intervención estatal en tanto violaría los parámetros establecidos por la Constitución liberal de 1853: “La improcedencia de esta retención es manifiesta y no se requiere gran esfuerzo para advertir que ella es repugnante a fundamentales principios garantidos por la Constitución Nacional” (SRA, Anales 1945, LXXIX, N° 6, pág. 420).

Por último, y en respuesta a los argumentos del Gobierno militar de que la continuación de la intervención en el comercio exterior era para evitar una mayor inflación, la SRA afirma que “la inflación se ha producido por otras causas, a las cuales son completamente ajenos los agricultores y ganaderos” (Idem, pág. 418). Por ello, se pregunta retóricamente:

“¿Es posible que el Estado despoje al productor de trigo de dos o tres pesos por quintal con la ilusión de estabilizar el precio del pan? ¿Proseguirá nuestro país embarcado en una política de economía dirigida, cuando comienza de nuevo a estimularse la iniciativa individual y la aurora de un liberalismo económico empieza a resplandecer en el mundo entero? ¿Se desconocerán las declaraciones firmadas, respondiendo a un clamor de las Américas, cuando todo favorecía el abandono de un sistema transitorio que fue beneficioso en su hora y se prometió abolir?” (SRA, Anales 1945, LXXIX, N° 11, pág. 803).

El año 1945, clave en la conformación de las identidades políticas que marcarían el resto del siglo XX en la Argentina, fue uno de especial conflictividad: obreros vs. patrones, Estado vs. clases propietarias, elite política vs. elites rurales<sup>51</sup>. En este contexto, la SRA marca su postura y hace su apuesta por un proyecto económico-político que no cargue sobre sus espaldas los costos de subsidiar el consumo popular y la industrialización: “Esperemos que el Gobierno que tenga a

---

<sup>50</sup> Durante la guerra la sociedad argentina llegó a estar dividida en dos bandos, pro Aliados y pro Eje, que eran el reflejo de posturas políticas internas: liberales vs. nacionalistas, respectivamente.

<sup>51</sup> Para una reconstrucción histórica de ese año decisivo, ver Luna (1972).

su cargo los destinos de la Nación (en junio de 1946), no continúe esa política de beneficiar el consumo, con exclusivo cargo al productor de cereales, ni se convierta en obligado intermediario, que retiene temporariamente y absorbe definitivamente una parte de las utilidades de legítima pertenencia de los agricultores” (Ídem, pág. 807).

Como se puede observar, ya antes de la creación del Instituto reinaba un clima de hostilidad hacia cualquier tipo de intervención en el comercio agrícola. Ahora bien, si la posición de los actores rurales se podría resumir como una “vuelta a la normalidad” y un reclamo por el fin de la “transitoriedad” de las intervenciones estatales en el comercio agrícola, ¿cuál era la lectura de la situación por parte de la elite peronista? Indagar sobre esto implica nuevamente centrarse en algunos de los aspectos del proyecto peronista, pero ahora específicamente en relación al rol que cumpliría el IAPI en todo ello. En este sentido, cabe preguntarse ¿qué lugar tendrían los actores rurales? ¿Cuál fue la estrategia política hacia ellos?

Desde la perspectiva del Gobierno peronista la segunda posguerra sería un mundo inestable no muy diferente a la primera posguerra, con predominancia de economías cerradas, comercio bilateral y crisis política (Gerchunoff y Antúnez, 2002), con altas probabilidades de caer en una Tercera Guerra Mundial. Desde esta visión, la necesidad de proteger y aislar el mercado interno, haciendo de la demanda interna el motor de la economía nacional, era una cuestión de interés nacional “evidente”. El IAPI sería uno de los instrumentos operativos clave para lograr dichos objetivos “estratégicos”. Ninguna doctrina acerca de las bondades del libre comercio podría persuadir a la elite peronista de esta “realidad”.

En este sentido, la posición general de la elite peronista puede ser caracterizada como una apuesta por la consolidación de las tendencias de cambio. La lectura que tenían de la “situación excepcional” provocada por la guerra era totalmente opuesta a la de los actores rurales. Se veía una oportunidad y no una amenaza, una posibilidad para consolidar la incipiente industria nacional. Para la elite peronista “volver al pasado” hubiera implicado renunciar a ello<sup>52</sup>.

Dentro de este proyecto 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, 2) asegurar pleno empleo rural y aumentar el consumo de los sectores rurales más postergados (Lattuada, 2002).

De la misma forma que dentro de la “comunidad organizada” cada grupo, cada estrato social y cada clase, debía cumplir su “función”, que a su vez aseguraba el bien del conjunto bajo la

---

<sup>52</sup> Acerca de la visión de los contemporáneos respecto de la “oportunidad” para desarrollar la industria y la dificultad para seguir basando el desarrollo en las actividades agropecuarias, ver Fodor (2009).

acción coordinadora del Estado; el sector agropecuario, a través de sus exportaciones, tendría la “función” de proveer las divisas internacionales necesarias para el esfuerzo de industrialización con distribución progresiva del ingreso. La oposición de los actores agrarios se deriva de su negativa a cumplir este rol y someterse a los requerimientos del Estado y el proyecto peronista.

El Primer Plan Quinquenal (1947-52) establecía el marco en el que el IAPI sería el principal instrumento para redireccionar el excedente derivado de las exportaciones hacia las actividades urbanas, incentivando el consumo y la inversión industrial. Es dentro de este paradigma que debe entenderse la nacionalización del sistema financiero, la creación del Banco Industrial y el IAPI, medidas que, si bien fueron medidas tomadas durante el gobierno de Farrell, fueron concebidas por la élite peronista como una política integral cuyo objetivo final era poner en manos del Estado –único garante del bien común– los resortes económico-financieros fundamentales.

Esta élite se percibe a sí misma ejecutando desde el Estado las políticas que el país necesitaba, el “interés nacional”, lo que debía hacerse y que no había sido hecho antes porque el país estaba atado a los caprichos de la “oligarquía agroexportadora”. Cuando se decreta la nacionalización del Banco Central, por ejemplo, el gobierno lo comunica en los siguientes términos:

“La nacionalización del Banco ha sido resuelta por el gobierno de la revolución para hacer cumplir la Constitución Nacional y para facilitar en lo sucesivo el cumplimiento de las primordiales funciones del Estado en la promoción económica. (...). (Por ello, se hace necesario) el ejercicio de una amplia superintendencia sobre los bancos oficiales y sobre todas las juntas reguladoras e instituciones gubernamentales que tienen funciones destacadas en los sectores de la producción y el intercambio, cuyas relaciones serán armonizadas en un plan integral para el fomento de la economía argentina” (Diario La Nación, 26-03-46).

De esta forma, quedaba en manos del Estado peronista todo el sistema de juntas que en la década de 1930 había formado parte de la intervención económica estatal. Esta, había sido institucionalizada por la Ley 11.747, y contó, por lo menos hasta 1940 con el apoyo de los actores rurales, quienes tenían una amplia ingerencia en las decisiones estatales.

Para la élite peronista las cosas estaban claras, si el Estado no intervenía, todas las industrias nacidas en la última década desaparecerían, volcando una gran masa de desocupados a la calle y poniendo en peligro la paz y la estabilidad social. La alternativa, tal como se muestra en los documentos del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), era recrear de manera artificial, a través de la acción estatal, las condiciones que habían permitido aquel despegue industrial<sup>53</sup>. Esta opción contaba con la ventaja de que los principales mecanismos para impulsarla ya estaban en marcha.

---

<sup>53</sup> Ver Capítulo I, I.3.

Pero si durante la guerra los mecanismos que habían regulado el comercio exterior habían tenido por función atenuar de forma transitoria las distorsiones provocadas por la interrupción del comercio internacional, ahora, dicha intervención, centralizada en un organismo como el IAPI, sería racionalizada burocráticamente haciéndola estable y permanente. El objetivo central del Instituto era el de lograr que la riqueza proveniente del comercio exterior dejara de estar en manos de monopolios extranjeros y elites oligárquicas de “dudoso sentido nacional”, para estar al servicio del “interés nacional”, volcando el excedente de origen agropecuario en actividades que permitieran desarrollar una economía fuerte e independiente: la industria.

Sin embargo, su éxito no estaba asegurado. Para que su accionar rindiera los frutos que se esperaban, se tenían que cumplir ciertos supuestos que no estaban en absoluto garantizados. En principio, esto requería el mantenimiento de altos precios internacionales de los productos agropecuarios. Solo así el IAPI podría ser un instrumento eficaz para el proyecto de desarrollo con orden propuesto por la elite peronista, generando recursos que financien la industrialización y que permitieran otorgar un margen remunerativo a los productores agropecuarios a la vez que precios accesibles a los consumidores.

En caso contrario (que los precios internacionales no fueran suficientemente remunerativos) el Instituto estaba comprometido a pagar un precio “justo”, es decir, subsidiado, para asegurar la continuidad de la explotación agropecuaria. Este era el “pacto” que la elite peronista le “proponía” a los actores rurales para que éstos aceptasen su rol dentro del proyecto peronista y las políticas estatales desplegadas por el IAPI. Pero hacia 1946 esta posibilidad parecía muy lejana, pues los precios internacionales eran excepcionalmente altos. Además, como la elite peronista apostaba al estallido de la Tercera Guerra Mundial, se suponía que la demanda de productos agrícola sostendría el alza de los precios.

## **II.2. Argumentos de la elite peronista para legitimar el accionar del IAPI**

La elite peronista estaba consciente de la polémica que provocaba entre los actores rurales la intervención económica estatal. Por eso llevó a cabo una estrategia de comunicación política destinada a legitimar la intervención a la vez que refutar las posiciones contrarias. Las justificaciones tuvieron un tenor distinto e implicaban una estrategia discursiva determinada dependiendo del actor, dentro de la elite peronista, que las emitiera. Correspondientemente, se usaron distintos argumentos en función del interlocutor a quien se dirigiera: el “pueblo”, los “trabajadores”, la “oligarquía”, los “productores agropecuarios”, el “capitalismo foráneo”, los “intereses capitalistas”, etc.

Un primer tipo de justificaciones se relacionaba con el contexto internacional. Se argumentó que el régimen imperante de comercio internacional exigía un órgano estatal que monopolizara la compra y venta de los productos que el país necesitaba, a fin de obtener el mayor precio de venta y el menor precio de compra posible. Esto se debería a las acciones llevadas a cabo por los países avanzados durante y luego de la Segunda Guerra Mundial, que habían centralizado sus compras<sup>54</sup>. Así, al “monopolio de compra”, había que oponerle “el monopolio de venta”.

En una defensa política del Instituto frente a representantes de Estados Unidos, el presidente del Banco Central, Miguel Miranda, sostuvo: “Es el caso, señores, de hablar claro. 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” (Diario La Nación, 04-05-48).

Un segundo tipo de justificaciones se basaba en la debilidad intrínseca de la economía agroexportadora, que al estar atada a factores variables como el clima y el humor de los mercados, hacía necesaria la existencia de un órgano estatal que asegurara precios remunerativos y estables a los productores y que evitara las consecuencias negativas que se trasladarían al conjunto de la economía nacional por los vaivenes cíclicos de los mercados internacionales. Es decir, había que proteger el mercado interno a la vez que a los productores rurales.

“El problema de fondo (era) la adopción y modelación de una nueva política agrícola-ganadera de largo alcance, destinada a orientar, dirigir, estabilizar y proteger en forma activa los intereses permanentes de la producción argentina, coordinándolos simultáneamente con los más amplios de la economía nacional. Es indudable que en todo país de un gran desarrollo agropecuario (...) el Estado debe necesariamente encarar (...) la formulación, adopción y aplicación de una política integral, destinada a prever, eliminar o reducir al mínimo los efectos desfavorables de las alteraciones que (...) se producen sobre las actividades agropecuarias y que tienen una importancia fundamental para la riqueza nacional” (IAPI, Memoria 1949, pág. 10).

Como se puede ver, no se cuestionaba el hecho de que el país tuviera “un gran desarrollo agropecuario”. Pero lo novedoso era que la armonía de dicho desarrollo sólo podía estar asegurada en tanto fuera dirigido y regulado por el Estado. En este sentido, la intervención estatal actuaría con un criterio de “justicia” y de “equilibrio”, ya que subsidiaría al agricultor en épocas de crisis y redistribuiría recursos en épocas de bonanza:

“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

---

<sup>54</sup> Ver Capítulo I, I.5.

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” (Ídem, pág. 12).

Esta justificación además incluía lo que la elite peronista consideraba una demanda repetida de parte de los agricultores: la ayuda del Estado frente a las variaciones de precios en el marco de una economía capitalista. En palabras de Miranda:

“El mal profundo del sistema bajo cuyo signo se desenvuelve nuestra economía, consiste en la desesperante sucesión de ciclos con fases alternantes de prosperidad y depresión. Y lo único que cabe decidir, frente a la alarmante periodicidad de estas fases, es si el Estado (...) debe esperar a que la tormenta se desencadene para entrar en acción, o debe prepararse por anticipado para cuando la catástrofe se presente” (IAPI, *Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio*, 1946, pág. 12-13).

Como se deriva de las anteriores citas, además de procurar el bienestar y el equilibrio, lo que estaba en el fondo de la argumentación era la desconfianza de la elite peronista respecto de la capacidad de los actores rurales para sostener una economía equilibrada, fuerte y capaz de asegurar niveles aceptables de independencia nacional. Esto puede entenderse como un fenómeno de reacción anticipada: la elite peronista suponía que los actores rurales no utilizarían las ganancias “extraordinarias” para protegerse de futuras crisis ni para reinvertir en actividades industriales, y, por lo tanto, implementa una política estatal acorde<sup>55</sup>. Así, el Gobierno actuaba de manera “preventiva”, evitando situaciones en donde el Estado tuviera que cargar con los costos.

La idea de que el Estado es el único garante del bien común y armonizador de intereses privados intrínsecamente contradictorios, es una constante dentro de la construcción de legitimidad de la intervención económica. El Decreto de creación del IAPI establecía como objetivo “obtener el máximo de beneficio para los intereses económicos del país” pero que “esos intereses deben ser considerados desde un punto de vista de amplia generalización, de tal manera que la acción que se desarrolle beneficie a todos los sectores económicos, lo que sólo es posible mediante la acción centralizada y directa del Estado” (Considerandos del Decreto N° 15.350).

Pero por sobre todas las cosas, la justificación y la necesidad de la intervención estatal se relacionaba no sólo con la situación específica del sector agropecuario y las características del comercio internacional<sup>56</sup>, algo que podría ser caracterizado como una estrategia defensiva frente a la vulnerabilidad de la economía agroexportadora; sino que el argumento final descansaba en la persistencia de una estrategia ofensiva: superar de manera estructural las debilidades de la

---

<sup>55</sup> El concepto teórico de las “reacciones anticipadas” está descrito en Oszlak y O’Donnell (1976: 25). Ver la Introducción de la presente tesis.

<sup>56</sup> Para este problema, ver Fodor (2009).

economía argentina que se habían hecho manifiestas a raíz de la crisis de 1930 y que se consideraban ligadas al modelo agroexportador. Esto conllevaría un proceso de industrialización en el cual el IAPI cumpliría un papel fundamental dirigiendo recursos desde el agro para la promoción de las industrias nacidas desde 1930.

En la primera memoria que edita el IAPI en 1949 se puede leer: “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” (subrayado nuestro).

Si bien en épocas anteriores habían surgido condiciones para poder llevar a cabo un proceso de industrialización endógena, en la visión de la elite peronista solo el Estado peronista las había sabido aprovechar: “Cada una de esas tentativas de industrialización pudo haber sido una buena oportunidad para iniciar con bases firmes un proceso de crecimiento del país desde dentro, liberándolo de depender estrechamente de la demanda internacional de sus exportaciones. Pero solamente la oportunidad de la última guerra fue bien utilizada” (IAPI, Memoria, 1953, pág. 16).

Pero el IAPI era sólo un resorte más de una vasta reforma económica y financiera que tenía por objetivo provocar una “reorganización” de la economía nacional. Esto sería logrado bajo nuevos parámetros de explotación económica, en donde el Estado tendría a su cargo la generación de una “economía social”, un “capitalismo social”. Dos años luego de su creación, un informe del IAPI recordaba que el organismo

“apareció adocrinariamente como una pieza de fondo de la reforma bancaria argentina (y que) el IAPI ha contribuido (...) a consolidar el nuevo sistema bancario argentino, que ha puesto el capital al servicio de la producción y que ha substituido el capitalismo monopolista de explotación, por las nuevas formas argentinas del capitalismo social, propugnador del bienestar colectivo y del mejoramiento en las condiciones de vida de las clases sufrientes y humildes” (Diario La Nación, 03-04-48).

Es decir, a la función en pro de la industrialización y de cambio del modelo productivo, el IAPI sería un instrumento para promover el bienestar social. Todos estos objetivos harían del IAPI un órgano con funciones amplias y extendidas: debía servir como instrumento de la economía justicialista para asegurar una retribución adecuada al productor agropecuario, la importación de maquinaria para el empresario industrial, bajos precios para los productos básicos de consumo, reposición de maquinaria, insumos para la industria; en resumen, garantizar el crecimiento de todos los sectores económicos, la ganancia capitalista y el consumo y bienestar popular.

### II.3. Críticas de los actores rurales y defensa del Gobierno: la puja por el excedente

En la ecuación de la elite peronista, el verdadero productor agropecuario no sería perjudicado, pues ahora en lugar de estar sometido a la explotación de los intermediarios y los monopolios tendría una justa retribución por parte del Estado. Así, el proyecto peronista también tenía una propuesta para dar solución a lo que la misma elite peronista veía como problemático para el sector agropecuario, tratando de asegurar los beneficios para el conjunto de la sociedad.

Hasta este punto, los sectores agrarios podían estar nominalmente de acuerdo, pero siempre y cuando tal intervención fuera meramente transitoria.

“La SRA mantiene sus puntos de vista *permanentes* con respecto a la necesidad de una absoluta libertad de intercambio que permita negociar con cada país. Sin embargo, reconoce que las circunstancias materiales del momento presente (...) exigen la aceptación de las restricciones puestas para la distribución (...) entre los distintos países consumidores, en función de su respectivo grado de necesidad” (SRA, Memoria 1944-45, subrayado nuestro).

Con respecto a la nueva normativa para la comercialización del trigo, lino y maíz por parte de la Junta Reguladora de Producción Agrícola en el año 1945, la SRA afirmó que: “La intervención del Estado en (el carácter de agente de comercialización) no se justificaría sino como medida de emergencia para salvar a los productores en una situación de crisis o para impedir una especulación ilícita” (SRA, Anales, 1945, Vol. LXXIX, N° 25, pág.346,).

Esta cita muestra los antecedentes inmediatos sobre los cuales se montaría la percepción de los actores rurales acerca de la intervención estatal peronista, y es una muestra más de su postura de que la única intervención legítima del Estado es para salvar y garantizar la ganancia al productor. En esto se observa una constante por parte de los actores rurales en general. Cualquier otro tipo de intervención, destinada a “confiscar” recursos del agro para “desviarlos” a otras actividades, será tenida como ilegítima y aceptada solo en contextos excepcionales y transitorios, luego de los cuales debería volverse a la “normalidad”.

Pero más allá de esta cuestión, desde el punto de vista de los actores rurales el núcleo principal de la polémica era lo que ellos llamaban “confiscación”, “despojo” o “apropiación ilegítima” por parte del Estado de la ganancia que “legítimamente les correspondía”. Esto pone de relieve claramente que el conflicto entre el Estado peronista y los actores sociales agrarios se jugaba el uso social del excedente agrario. La tensión se exacerbó en el contexto de los años 1946-49, por los altos precios agrícolas que fueron la base de amplias ganancias para el IAPI.

El 3 de septiembre de 1948 el diario La Nación publica una nota titulada “El IAPI anuncia ganancias por \$1.238.263.763”. En rigor, el informe publicado por el Instituto constituía un

balance de la entidad desde su creación, el 28 de mayo de 1946 hasta el 31 de diciembre de 1947. Frente a ello, la SRA menciona que se

“asignan 620 millones para un fondo titulado ‘reserva para defensa de la producción’, que constituye según el informe oficial, ‘la base inicial de un enorme fondo destinado a colocar principalmente a los productores agropecuarios al amparo de una sólida muralla que permita enfrentar el futuro con toda tranquilidad asegurando precios compensadores y mercados crecientes en importancia’. (Pero luego afirma que) la cantidad asignada es bien exigua en relación a los ingresos provenientes de las diferencias de precios de la compra-venta de granos” (SRA, Memoria, 1948, LXXXI, pág. 4).

El argumento de que el productor no sería explotado por intermediarios y monopolios no convenció a los actores rurales, quienes reclamaron en todo momento que no se decida sobre “el fruto de su esfuerzo”, y que se vuelva al sistema de librecambio.

Es importante remarcar que estas demandas fueron sostenidas por la totalidad de los actores agrarios y no sólo por sus representantes más conspicuos. Ya en marzo de 1946, aún antes de la creación del polémico Instituto, los cooperativistas reunidos en la ciudad de Pergamino, provincia de Buenos Aires, publicaron una declaración en donde reclamaban

“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” (Diario La Prensa, 18-03-46).

Esto muestra que si bien Perón intentó sumar a su coalición el apoyo de los actores agrarios, en particular los trabajadores rurales y los productores no-propietarios (Lattuada, 1986 y 2002), no siempre contó con el apoyo unánime e incondicional de estos últimos. En una muestra del malestar que provocaba la “expropiación” de beneficios por parte del IAPI entre el movimiento cooperativo, una declaración en el marco del V Congreso Cooperativo Agrario, sostenía que “la defensa de los frutos del trabajo agrario corresponde a los productores libremente asociados y que la intervención del Estado cercena la acción cooperativista, impidiendo además que los precios oficiales beneficien a quienes laboran la tierra” (Diario La Prensa, 1-09-46).

Con el mismo tenor, la FAA en su 24º Congreso Anual se quejaba por los bajos precios que pagaba el IAPI: “El Consejo directivo central de la FAA se dirigió al Presidente de la Nación (...) en el sentido de que los precios del trigo y del lino, fijados recientemente, no consultan las necesidades internas de la producción ni responden a las posibilidades del mercado externo” (Diario La Prensa, 1-09-46).

Pero la oposición a la intervención estatal no sólo partía de sectores afectados directamente por ella, sino que además era rechazada y socavada en sus fundamentos constantemente por los

principales diarios, La Nación y La Prensa. Desde esos espacios se publicaban constantemente opiniones y noticias que minaban la intervención estatal en general y en el área económica en particular, vinculándola a modelos de estados totalitarios.

En una nota publicada por La Nación se emite la opinión del contador Dr. Mauricio E. Greffier, quien afirma que la creación del Consejo Nacional de Posguerra no es otra cosa que la manifestación de las tendencias totalitarias en el país. El autor aprovecha para afirmar que “la tendencia a dirigir la economía no condice con la estructura de nuestro sistema; y si a la dirección de la economía se incorpora la dirección de lo social, debemos reconocer que nos encontramos en presencia de un avance de naturaleza totalitaria” (Diario La Nación, 23-03-46).

De la misma forma, el diario La Prensa publica la Memoria de la Cámara Argentina de Exportadores (1945-46), que sostiene posiciones ideológicas como éstas: “El totalitarismo derrotado y aplastado en los campos de batalla parece resurgir con éxito en el terreno económico, como una nueva quinta columna destinada a minar las instituciones democráticas mediante el aniquilamiento de la libertad económica” (Diario La Prensa, 30-09-46).

Es decir, para estos actores la intervención estatal peronista estaba ligada indisolublemente a “un modelo totalitario”, mientras que el liberalismo económico que ellos proponían sería la base de “la verdadera democracia”. El asidero en el que se enmarcaban este tipo de proposiciones discursivas parecía ser la enorme preponderancia y penetración del Estado en el ámbito social y económico en esos años. Así, fácilmente se llegaba a la conclusión de que la relación entre la acción estatal y la iniciativa privada era de suma cero. De ahí a considerar dicha relación como intrínsecamente conflictiva había solo un paso. El punto es que dichas percepciones hacían a la conflictividad real de las interacciones.

Por otra parte, la intervención estatal a través del IAPI era mostrada como intrínsecamente ineficiente y burocrática. Ello supuestamente implicaba, entre otras cosas, una amenaza para la posición exportadora lograda por el país en épocas anteriores. En una nota publicada por el diario La Prensa titulada “Nuevas objeciones al monopolio oficial de ciertas exportaciones”, el Centro de la Industria Lechera objetaba el Decreto N° 7.885 por el que se adjudicaba al IAPI la condición de único exportador de esos productos y afirmaban que

“el avance de la industria (y) la sólida posición comercial conseguida, (...) no podrá consolidarse sin la fuerza de la empresa privada, pues, tarde o temprano, los niveles técnicos y productivos dependerán de la rutina de un organismo lógicamente indiferente a las preocupaciones del riesgo, a la satisfacción del éxito y al desarrollo de nuevos planes o medios para conseguir o afianzarse en las mejores posiciones comerciales” (Diario La Prensa, 23-09-46).

Es probable que esta caracterización del accionar estatal como ineficiente, también tuviera cierto asidero, con mayor o menor grado de veracidad, en las complicaciones burocrático administrativas en las que la nueva normativa que regulaba el comercio exterior era implementada y los inconvenientes y demoras que ello ocasionaba. En este sentido, se ha podido observar que la falta de agilidad en algunas operaciones del IAPI jugó en contra de la construcción de legitimidad de su intervención<sup>57</sup>.

En una de las intervenciones de los actores agroexportadores más ricas y elocuentes, la Cámara de Exportadores dirigió una larga nota al Presidente de la Nación, la cual fue reproducida en la tapa del diario La Nación en agosto de 1946, cuatro meses después de la creación del IAPI. Allí, se explayaba sobre la inconveniencia de convertir al Estado en el único monopolista de la actividad de exportación. Tras analizar los posibles efectos de la intervención sobre el comercio exterior se llamaba la atención sobre la nueva normativa y los riesgos que ella implicaba para la posición exportadora del país, se quejaban 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” (Diario La Nación, 28-08-46).

En el discurso de este actor queda claro tal vez como en ningún otro la percepción de desconfianza que reinaba respecto de la intencionalidad de la elite peronista: “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” (Idem). Además, contrariamente a la defensa que hacía el gobierno de la intervención, descreía que dicha política pudiera responder a “la necesidad de asegurar el abastecimiento interno y el abaratamiento de los artículos de primera necesidad”, y sostenía que en realidad respondía a las políticas gubernamentales y al modelo propuesto por el proyecto peronista, pues

“el encarecimiento de los artículos de primera necesidad reconoce causas más profundas y fundamentales que las exportaciones. (...) Las reales y verdaderas causas hay que buscarlas, entre otras muchas, principalmente, en los aumentos de costo de producción, escasez en algunos rubros de bienes disponibles en relación a al demanda, debido a la falta de importaciones, en el creciente proceso inflacionista (...), y, finalmente, en el defectuoso y *anómalo proceso de distribución*, que ha originado la formación de nuevos y artificiosos intermediarios, con fines exclusivamente especulativos” ((Diario La Nación, 28-08-46, subrayado nuestro).

---

<sup>57</sup> Ver algunos ejemplos en el Capítulo III, III.3.

Esta última cita pone de relieve claramente que lo que estaba en la base del disenso respecto del patrón de intervención estatal era algo más que la intervención en sí misma. Por ello, la nota no se limita a reclamar sólo sobre cuestiones específicas, sino que contienen críticas más medulares respecto del nuevo modelo de organización económica, la forma de llevarlo a cabo y el “problema” del “proceso de distribución”. Dentro de esta diatriba, se puede ver también una postura opuesta respecto del rol y la importancia que tendrían las exportaciones frente el comercio interno para el desarrollo del país:

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

Como vemos, se va pasando de la normativa “defectuosa” que regula el comercio hacia la desconfianza respecto de las intenciones del Gobierno peronista, y luego a un cuestionamiento más sustantivo que discute los principios sobre los que debería basarse una intervención estatal “legítima”. En definitiva, dicha legitimidad estaría entroncada en un determinado modelo de desarrollo (agroexportador), que históricamente estuvo garantizado por la Constitución de 1852.

Por esto, afirmamos que la posición sostenida por este actor va más allá de la crítica puntual. Lo que se pone de relieve en esta lucha por el excedente es la profunda ruptura política y social que implicó el intento de reorientar el desarrollo económico. De tal manera, aquellos actores cuyos intereses estaban ligados al modelo agroexportador viven el problema como una cuestión esencialista acerca del “ser nacional”. En esta visión, la argentinidad parece estar definida excluyentemente sobre principios liberales. Otra parte de esta misma nota de la Cámara de Exportadores, fue publicada días más tarde por el diario La Prensa:

“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” (Diario La Prensa, 12-09-46, subrayado

nuestro).

Esta percepción, esta vivencia, de la intervención estatal revela la posición última y básica que sostiene la postura de los actores que conforman el sector socioeconómico agroexportador: que el país fue construido por aquellos que lograron la independencia (los militares), y a los verdaderos artífices de la “genuina” riqueza argentina (los productores rurales). Después de todo, los principios liberales y el respeto a rajatabla de la propiedad privada fueron la base sobre los que se construyó la unidad nacional. Los mismos estaban garantizados por la Constitución liberal de 1853, la cual era caracterizada como un “pacto social inviolable”, pétreo. Es sobre estos presupuestos y valores que se monta la percepción y caracterización de la intervención estatal por parte de los actores rurales-exportadores.

Es importante repetir que estos conceptos eran compartidos por la globalidad de los actores rurales, incluyendo también a los productores no-propietarios<sup>58</sup>. Ello se puede ver en aquella misma declaración hecha por los cooperativistas en Pergamino, citada a principios de este apartado, donde se reclamaba “la abolición completa de creaciones, cuya vuelta, traería serias perturbaciones, *atentando contra la libertad, el principio y el fin de la argentinidad* y originando la agremiación compulsiva en órganos que repugnan a los más puros *sentimientos y costumbres*” (Diario La Prensa, 18-03-46, subrayado nuestro). No obstante, se reclamaba luego, atendiendo a sus propios intereses “objetivos”, “los recursos para que dentro de la letra y espíritu de la colonización se dé la propiedad de la tierra a quienes la trabajan” (Ídem).

En respuesta a las quejas de la Cámara de Exportadores, Perón hizo llegar la respuesta a través del secretario de Industria y Comercio, y uno de los directores del IAPI, Ronaldo Lagomarsino<sup>59</sup>. Luego de mencionar que la regulación estatal era necesaria ante circunstancias “excepcionales” y que nunca se había lesionado la libertad de iniciativa, afirmó que muchos artículos se comerciaban libremente. En cuanto a las acusaciones hechas por la Cámara de Exportadores, sostuvo que “la afirmación general formulada dista mucho de la realidad” y advirtió que “sólo se controlan mercaderías de exportación que puedan incidir sobre las necesidades internas del país” (Diario La Nación, 1-09-46). Además, la demora en la entrega de los permisos era transitoria y en todo caso evitaba “la restricción total de las exportaciones”.

Pero esta defensa de la gestión iba unida a un reclamo de tinte moral respecto de la indiferencia

---

<sup>58</sup> Esto a pesar de que los productores no propietarios “deberían” haber estado más cercanos a la posición del Gobierno peronista, si hubieran definido “correctamente” sus propios “intereses objetivos”. Lattuada (1986), explica que este sector se vio beneficiado por la política de congelamiento de arrendamientos, suspensión de desalojos y la política de tierras, que convirtió a muchos productores en propietarios, siendo la peronista la política más activa de toda la historia argentina en este punto.

<sup>59</sup> Lagomarsino era amigo personal de Miranda, empresario y miembro de una de las fuerzas de la UIA que apoyaron las políticas de Perón en las elecciones internas de marzo de 1946.

de los “intereses egoístas” de los particulares hacia las necesidades de los consumidores:

“Convendrá, entonces señor presidente, que la queja sobre la demora o paralización es infundada, pues ni sus alcances, ni las causas que la han originado, en los contados casos en que efectivamente ha ocurrido, fundamentan un cargo cuanto éste es formulado por personas que por el ejercicio del comercio deben estar en conocimiento de las necesidades reales del mercado de consumo” (Diario La Nación, 1-09-46).

Por otro lado, la defensa de la intervención iba más allá del hecho puntual e implicaba una toma de postura política más profunda: “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” (Ídem). Así, la defensa del accionar del Instituto, correspondientemente con las críticas, iba más allá de las quejas particulares que pudiera ocasionar la mera implementación de sus políticas, aprovechando además la oportunidad para realizar una defensa política de la gestión y del proyecto político general en la que se enmarcaba. Por ello, argumentó que

“no hay en nuestra Constitución derechos absolutos. (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 (...). De este modo, (...) el Gobierno ha realizado una grande obra al cristalizar en realidades las viejas aspiraciones de la industria del país sobre la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino, el fomento de industrias y muchas otras iniciativas cumplidas desde la revolución del 4 de julio hasta el presente” (Ídem).

Como vemos, el Gobierno presentaba su respuesta a las críticas negando la realidad de las demoras en el otorgamiento de los permisos de exportación, cuestionando la legitimidad de quienes reclamaban, que se estuvieran vulnerando derechos constitucionales y pronunciándose a favor de la aplicación de tales políticas en virtud de los objetivos del proyecto peronista. Con respecto a los actores rurales-exportadores, el punto principal que interesa destacar a los objetivos de esta tesis es que la intervención del IAPI era vivida como una intromisión ilegítima por parte del Estado en tanto vulneraba libertades adquiridas y consagradas en la Constitución, todo lo cual era fuente de incertidumbre respecto de las intenciones del Gobierno peronista.

Otro de los reclamos importantes que hacían los actores rurales al gobierno se relacionaba con el nuevo sistema de toma de decisiones, por el cual los principales referentes rurales, nucleados sobre todo en la SRA, no sólo habían quedado relegados en su participación en el Estado sino que ahora además percibían que se actuaba contra ellos. Así, parte del desentendimiento con el Estado era adjudicada 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” (SRA, Anales, 1945, Vol. LXXIX, N° 11, pág. 804).

A medida que avanza el período, el conflicto en torno al excedente agrario fue haciéndose cada vez más profundo y las críticas se centraron en que ya los precios fijados por el IAPI no alcanzaban ni a cubrir los costos de producción.

Este reclamo era acompañado efusivamente por la prensa ligada a aquellos intereses, La Prensa y La Nación, quienes además tenían la capacidad de reproducir y difundir lo que se pensaba y no se podía decir por autocensura<sup>60</sup>. Así, en un editorial se puede leer en La Nación:

“En todos los congresos o conferencias en que se reúnen hombres de las más diversas esferas, auténticos trabajadores de la tierra, representantes de ganadería, industriales o comerciantes, profesionales, etc., 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, 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” (Diario La Nación, 10-09-46).

El diario La Prensa publica tres días después otra editorial titulada: “En defensa de la libertad de iniciativa”, en donde abiertamente toma partido por la posición de la Cámara de Exportadores contra el Secretario de Industria y Comercio. Afirmó que, en contraposición a la postura oficial, “los comerciantes insisten y abonan con mención de hechos sus aseveraciones” (Diario La Prensa, 13-09-46). En cambio, por parte del gobierno, “explicación precisa y razones convincentes no han sido expuestas, y la respuesta que mereció la anterior nota de la Cámara Argentina de Exportadores no contiene una clara justificación que pueda servir para hacer comprensible la medida tomada” de centralizar en un organismo del Estado las compras y las exportaciones del país (Ídem).

Hacia 1947 el conflicto por el uso del excedente se había exacerbado, pero este no se limitaba sólo al sistema de comercialización, aunque éste fuera la manzana de la discordia. Los ánimos en el campo estaban encendidos y la animadversión hacia ciertas políticas del gobierno era cada vez más fuerte. Este era el caso, por ejemplo, de la acción de obreros rurales en contra de los productores, la cual parecía estar “amparada” desde el Estado. Al respecto la SRA se hace eco:

---

<sup>60</sup> 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.

“Las labores de siembra, recolección y transporte se han visto a menudo perturbadas por exigencias de los obreros rurales (...). La pretensión de que no participen en las labores rurales los hijos y demás familiares del productor ni su personal permanente así como de que les sean abonados trabajos que no han sido prestados en realidad (debido a que reclaman el aguinaldo), han originado un semillero de cuestiones, creando un nuevo factor de intranquilidad que ha enervado las actividades del agro y restado eficiencia a la producción” (SRA Memoria, octubre 1947, Vol. LXXXI, pág. 8).

Este tipo de conflictos, aunque apartados del ámbito de acción del IAPI, hacen a las interrelaciones entre la elite peronista y los actores rurales. Tales acontecimientos servían, sin duda, para que la SRA abonase su legitimidad sobre otro tipo de reclamos, más ligados a “intereses objetivos”, amenazados por la intervención estatal en el uso social del excedente:

“Las consecuencias de tal estado de cosas están a la vista. La economía campesina ha sufrido un grave deterioro. La descapitalización progresiva de la empresa productora se ha traducido, en unos casos, en la reducción del área sembrada y consiguiente contracción de la producción y en otros en el abandono de explotaciones y liquidación de establecimientos” (Ídem).

Es importante llamar la atención que en esta lucha de poder que se da en el “discurso público” (Van Dijk, 2000), no existe respuesta alguna por parte de los actores agroexportadores respecto de las advertencias –hechas por el gobierno y otros actores como el Instituto Bunge– acerca del agotamiento estructural del modelo agroexportador y la capacidad de los sectores vinculados a él de dinamizar el crecimiento económico. En la óptica de los actores rurales y sus intereses vinculados, la reducción del área cultivada y de la producción en general, al igual que el éxodo rural hacia las ciudades, respondía exclusivamente a la intervención del Estado sobre la propiedad privada. Es llamativa la falta de opiniones y respuestas en relación a este tipo de cuestiones más estructurales como por ejemplo el fin de la frontera agropecuaria, la persistencia en el deterioro de los términos de intercambio, etc.

Frente a este tipo de problemas, la SRA, por ejemplo, se limita a repetir:

“La tendencia descendente en materia de producción agrícola, iniciada años atrás no se ha detenido. (...) Esta disminución constituye un fenómeno exclusivamente argentino. (Esto se debe al) desmesurado aumento de los gravámenes a la tierra, los estrechos márgenes que dejan los precios fijados por el Estado, la falta o carestía de maquinaria y mano de obra y la incertidumbre proveniente de un sistema de arrendamiento basado en sucesivas leyes de emergencia que postergan la solución definitiva, han conducido a un retraimiento cada vez mayor por parte de los productores” (SRA, Memoria, octubre 1948, Vol. LXXXII, pág. 4).

Es decir, si se dejaran las fuerzas económicas al “libre” juego del mercado, pero asegurando un precio remunerativo a los productores a través de una intervención Estatal “correcta”, todos estos problemas se solucionarían “naturalmente”.

#### II.4. Posición defendida por el gobierno y críticas de los actores rurales

La elite peronista consideraba que era en el ámbito del IAPI donde se jugaba parte de la batalla por la realización de su proyecto. La industrialización, que era una parte sustancial de este proyecto (tanto un medio como un fin en si mismo) era vista en gran medida como un problema que consistía básicamente en la *(re)organización* del sistema económico-productivo. Como profundizaremos, este concepto representa con gran validez la idea (moderada) de industrialización que sostenía la elite peronista. En este sentido, se argumentaba que el IAPI era un eslabón más dentro del proyecto para reorganizar el sistema productivo argentino.

Al vincular directamente al productor con el Estado se eliminarían los intermediarios “parasitarios” que obstaculizaban la expansión productiva. Luego, el productor podría dedicar todas sus energías a aumentar la producción, mientras sus intereses eran guardados por el Estado. Así, Perón sostenía en la presentación del Primer Plan Quinquenal al Congreso que

“la solución del problema argentino está en aumentar la producción (...), en el orden de su industrialización, y aún en su comercialización. Para ello debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está desorganizada, lo que ha dado lugar que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios (...). Esa riqueza se ha perdido por falta de organización” (Perón, J. D., 1946, citado en *Finanzas*, N° 124-125, pág. 16).

En la misma línea, Perón defendió el sistema de comercialización, que supuestamente había eliminado los intermediarios innecesarios. En el V Congreso Agrario, expresó:

“Queremos (...) un aumento de la producción y un aumento del valor de esa producción mediante una industrialización adecuada. Aumento de valor que es posible obtener con una buena distribución y una perfecta comercialización de los productos, impidiendo que se introduzcan en cada etapa de este manipuleo de la riqueza los parásitos que están siempre enriqueciéndose y vegetando con el trabajo ajeno” (Diario La Nación, 27-08-46).

Esta defensa de la reorganización del sistema productivo iba de la mano con una ofensiva hacia los individuos o unidades económicas que con su accionar amenazaran este proyecto. Así, problemas como la inflación eran adjudicados al afán de lucro de los empresarios y productores, y nunca reconocida como parte constitutiva del “nuevo” modelo económico. Al mismo tiempo, se reconocía y denunciaba la relación de suma cero que había entre las exportaciones agropecuarias y el nivel de consumo interno, anticipando una contradicción de fuertes consecuencias para el futuro de la ISI. Frente a esta disyuntiva, el Estado peronista, en esta primera etapa al menos, no dudaba en optar por el bienestar de los consumidores, aspecto que se articulaba con la estrategia política de generar apoyos populares. Así, en relación a la “Campaña Oficial para Abaratar el Costo de la Vida” Perón sostuvo que

“el aumento que puede considerarse justificado (es) impulsado por la escasez de producción y por el exceso de exportación o por la mala distribución de los artículos de primera necesidad. (..) Los productores, industriales y los comerciantes deberán facilitar la solución del problema acelerando la producción, disminuyendo a lo indispensable la exportación y asegurando una distribución adecuada” (Diario La Prensa, 14-06-46).

De esta forma, la elite peronista utilizaba una lógica argumentativa que terminaba uniendo (¿y confundiendo?), la estrategia sociopolítica de construcción de poder, con la defensa política de la gestión de gobierno y con la pauta de intervención estatal de orientación industrialista. Así, pretendía fusionarse la consolidación de la base de apoyo social al régimen peronista (mayormente constituida por los actores sociales obreros, peones rurales y algunos grupos industriales), con determinado modelo de desarrollo socioeconómico. Ante el Sindicato Obrero de Curtidores de Avellaneda, el diario La Prensa mencionaba que Perón

“se refirió a las acusaciones que se hacían al gobierno en el sentido de que dirigía la economía del país (...) para mantener el equilibrio entre el trabajo y el capital. Al respecto (Perón) citó disposiciones concretas relacionadas con la importación y exportación. Afirmó que el pueblo puede ahora comer pan a 0,35 gracias a que el Estado al recargar sobre los precios del trigo de exportación podía venderla a mucho menor precio en el mercado interno para consumo del país. (En palabras de Perón): “Señores, esa es la economía dirigida de la que se nos acusa. *El fracaso de nuestro gobierno sería el fracaso de la clase trabajadora*, nosotros no hemos de fracasar porque sabemos lo que estamos haciendo y porque no hemos de traicionar a la clase trabajadora” (Diario La Prensa, 30-09-46, subrayado nuestro).

Esta cita muestra tal vez como ninguna otra la división y la ruptura social que había provocado el peronismo como fenómeno político social y el impacto de ello sobre la pauta de intervención económica estatal que define un determinado modelo de desarrollo. En este sentido, para la elite peronista la legitimación del accionar del IAPI se construye y es funcional a la propia construcción de la base social que sostiene el gobierno. De esta forma, el “nuevo” modelo de desarrollo industrialista quedó asociado en gran parte a la elite peronista y a los sectores sociales que ésta representaba, limitando la legitimidad de dicho modelo.

En la nueva organización de la economía nacional que proponía el peronismo, el IAPI terminaría con el predominio de los monopolios, logrando que el excedente quedara efectivamente en manos del Estado, único artífice del bien común. En un discurso de 1949 frecuentemente citado Perón sostiene con respecto a los monopolios y el IAPI 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” (Perón, J.D., 1946, citado en Lattuada, 1986: 86-87, Tomo I).

Frente a toda la batería de reclamos y argumentos esgrimidos por los actores agroexportadores, la elite peronista desestimaré las críticas por “ilegítimas”, producto de “intereses especuladores”, y argumentará que la situación estaba lejos de volver a la “normalidad”. El 21 de septiembre de 1946 Miranda pronunció un discurso con motivo de la toma de posesión de cargos de los directores del IAPI frente a altas autoridades del Estado peronista, miembros de los directorios de los Bancos nacionales y particulares, y representantes de actividades comerciales e industriales. Allí, Miranda afirmó:

“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 quienes 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. (...) Mi idea es que, no obstante lo que alguien quiera afirmar en contrario, estamos muy lejos de hallarnos en un período normal” (IAPI, *Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio*, 1946, Bs. As, página 7-8).

Luego de señalar que la enorme presión de la demanda internacional sobre los productos de exportación argentinos, granos y carne, impulsaba la suba de los precios internos de esos productos, Miranda señala que es responsabilidad ineludible del Estado intervenir para atender ese problema. Pero siempre la defensa de la intervención del IAPI era presentada como la necesidad de proteger el bien común, frente al mero lucro adjudicado al interés privado:

“Yo quisiera que las personas que tienen conocimiento de los procesos económicos se plantearan este problema, (...) y que serenamente piensen en lo que habría ocurrido y en lo que podría ocurrir, si en (estos) momentos (...) las autoridades públicas, desinteresándose del problema, hubiesen permitido, sin la menor regulación, que nuestras escasas subsistencias fueran exportadas, en cualquier volumen y a cualquier país” (Ídem, pág. 9).

Y más adelante detalla que la única forma de luchar contra la inflación –que era provocada por una mayor demanda externa, y no, como sostenían los actores agroexportadores por “deficiencias del modelo productivo y de distribución”– era la intervención del Estado, poniendo topes máximos a los precios y haciendo “uso de moderadas regulaciones sobre el comercio internacional, basándonos en que tales regulaciones constituyen un medio idóneo para alcanzar

un control indirecto sobre los precios de ciertos artículos” (Ídem, página 10-11).

Posteriormente, el presidente del Banco Central revela cuál era el rol político-estratégico que estaba llamado a cumplir el IAPI:

“Yo quisiera que se me dijera si la defensa del poder adquisitivo de nuestra moneda, el cuidado sobre los abastecimientos que nuestra población e industrias requieren, la necesidad de evitar una especulación desenfadada que causará privaciones y malestar a millones de personas a cambio del beneficio particular de unos pocos, y tantos otros objetivos afines (...), constituyen o no, cuestiones de orden público y problemas de buenas costumbres” (Ídem, página 11).

Y no pierde la ocasión para atacar la posición contradictoria de algunos críticos: “Permítaseme recordar que muchos de los artículos para los cuales hoy se pide mano abierta y puerta libre, eran hasta hace poco tiempo mercaderías que no tenían mercado y que el Estado debía comprar para evitar el colapso de la agricultura argentina” (Ídem).

Pero el argumento de fondo, que hacía al núcleo de la discusión y el conflicto con los actores agroexportadores, eran los fundamentos y principios sobre los que el Estado debía intervenir. En este sentido, Miranda critica al Estado conservador de la década de 1930, asociado a los intereses rurales que se quejaban por la “nueva normativa”:

“Una considerable pérdida de valores, una cuantiosa frustración de energía creadora y, a menudo, un profundo malestar social, han solido ser el cortejo de este desordenado modo de actuar, muy propio del Estado que sólo considera que debe intervenir en los aspectos económicos cuando le toca cargar con los platos rotos y endosarlos sobre las anchas espaldas de la colectividad bajo la enorme presión de los hechos consumados. En la actualidad no se concebiría que un Estado moderno, que pretende guiar su conducta sobre bases democráticas auténticas, propugnase una política como la referida. Antes al contrario, es muy claro que su deber consiste más en prevenir que en curar, en poner en primer plano la considerable fuerza de su intervención como factor anticíclico (...), con ánimo de lograr un tipo de desenvolvimiento económico acorde con las posibilidades y modalidades de cada país” (Ídem, página 14).

De esta forma, la intervención del Estado se vuelve imprescindible habida cuenta de las características de la naturaleza capitalista de la economía. Frente a esto, solo un Estado “moderno, activo y científicamente organizado”, podría lograr morigerar estas fluctuaciones impidiendo que unos pocos acaparen la riqueza que pertenece a muchos, desestabilizando así el cuerpo social. Por ello, Lagomarsino definió que el Instituto “será el brazo comercial del Estado por el cual se cumplirán sus finalidades de orden político y económico” (Ídem, pág. 20).

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 aprovechando el margen

de acción con que contaba el Estado y llevando a cabo un proyecto nacional económica y políticamente inclusivo. Nuevamente en palabras de Miranda:

“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” (Ídem, pág. 15).

Frente a este tipo de argumentos, la SRA sostenía que en realidad el “problema de fondo” era “la comercialización por parte del Estado de (la) producción (agropecuaria)”. Y daba respuestas como estas:

“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. (...) Estados Unidos, ante el elevado precio de nuestro lino, auspició la siembra de ese grano y en la presente temporada espera cosechar (...) 400 mil toneladas más que nuestra última producción; siendo previsible (...) un próximo autoabastecimiento” (SRA, Memoria 1948, Vol. LXXXII, pág. 4).

En apoyo de este tipo de interpretaciones de la realidad económica nacional, el diario La Nación, sostenía un tipo particular de nacionalismo, afirmando que 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 contraponen 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” (Diario La Nación, 15-03-47). Es decir, la forma argentina de resolver los problemas era, por sus ideas y costumbres, enraizadas en la conciencia del agro argentino, el liberalismo.

A pesar de la posición “revolucionaria” que sostenía la elite peronista, su lucha contra el viejo sistema y la centralidad que tenían los “monopolios” en él no llegaría nunca a mayores y en muchos casos no pasaría nunca 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*. “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” (IAPI, 1946, *Discursos*, pág. 16). En definitiva, para la elite peronista seguirían existiendo los mismos actores, pero con roles reasignados.

Pero, ¿cómo podía estar justificada la permanencia de estos intermediarios y la seguridad sobre sus negocios, si anteriormente habían sido caracterizados como “parásitos” y “artífices del sometimiento neocolonial del país”? Para la elite peronista esto se resolvía distinguiendo a los “buenos”, “normales”, exportadores o intermediarios, de los “malos”, “ocasionales”.

“El Instituto no trata ni puede tratar de eliminar al exportador normal, al comerciante cuyas vinculaciones en el exterior le son indispensables ahora y lo serán siempre (...). A estos exportadores, evidentemente, la acción del Instituto ha de beneficiarlos por la mayor cantidad y regularidad en las operaciones en que su intervención sea necesaria. (...) Pero eso sí, el Instituto no tiene interés en el exportador arribista u ocasional” (Ídem, pág. 16).

Sobre este punto, Arturo Frondizi, Diputado Nacional por la UCR, señalaba que “(no) es cierto que se haya terminado con la intervención de los grandes monopolios en la exportación de los productos agropecuarios. (Bunge y Born, Dreyfus y todos los grandes monopolios) todavía se encuentran vivos y están realizando fabulosas ganancias” (Diario La Prensa, 16-07-49)<sup>61</sup>.

Por su parte, la SRA opone una visión distinta a esos problemas, basándose en su “experiencia”, e indicándole al Gobierno lo errado de su estrategia de política económica en cuanto a forzar el mercado con precios de venta excesivos, y criticando, moderadamente, la apropiación de recursos que pertenecen “legítimamente” a los productores rurales para destinarlos “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”, 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” (SRA, Memoria 1948, Vol. LXXXII, pág. 3).

Así, la SRA reafirma la preeminencia de la actividad rural, frente a la cual las demás le son tributarias: “Todas las otras actividades que integran el cuadro de nuestra economía por más importancia que hayan podido alcanzar, no pueden sustraerse a su ineludible y estrecha vinculación con la producción agraria. Por eso se ha podido decir con razón que las industrias rurales son las bases de todas las demás” (SRA, Memoria 1947, Vol. LXXXI, pág. 10).

Los actores agrarios están concientes de su importancia estratégica, ya que es a través de su actividad que se obtienen las divisas necesarias para el esfuerzo de industrialización: “Para lograr

---

<sup>61</sup> En este mismo sentido, Lattuada (1986: 103) también afirma que existen testimonios que señalan que los monopolios siguieron haciendo negocios bajo el Estado peronista, comprándole la producción en puerto al IAPI y vendiéndola hacia los tradicionales mercados.

(una) mayor eficiencia de la industria será necesario dotarla de maquinaria y utillaje moderno que la coloque a nivel de los grandes países industriales, lo que sólo será posible disponiendo de las divisas que suministra la venta en el exterior de los productos del campo” (SRA, Memoria 1948, Vol. LXXXII, pág. 4).

A medida que avanza el período el ánimo en el campo se vuelve más áspero y combativo. En uno de los testimonios más clarificadores de la postura de los actores rurales, el presidente de la SRA de Santa Fe, Rodolfo Weidmann, en la 42ª Exposición, reflejó el estado de ánimo general. Publicada por La Nación con el título “En una lúcida ceremonia quedó inaugurada la 42ª exposición nacional ganadera e industrial”, el discurso parecía responder, casi punto por punto, la defensa del IAPI hecha por Miranda<sup>62</sup>. Vale la pena citar su testimonio *in extenso*.

Luego de mencionar que el agro se ve sometido a las mismas condiciones que el resto del país en cuanto a la falta de infraestructura y transportes, la inflación, la falta de equipos para la explotación, el aumento de todos los impuestos, y “la complicación y alargamiento de los trámites a llenar ante las oficinas administrativas”, Weidmann afirma que

“el más pesado de todos los tributos es el que únicamente la producción rural soporta (...): es el intervencionismo estatal en la comercialización en virtud del cual (...) el IAPI, agente tentacular del monopolio estatal, se apropia de la riqueza agropecuaria (...) y las vende a tres o cuatro veces más, quedándose íntegramente con las ganancias. Se nos dice que esas ganancias eran antes presa del monopolio privado y que iban a parar al extranjero; que hoy quedan en el país, a beneficio de todos los argentinos; que para realizar la obra social en que están puestos todos los afanes del actual régimen, es menester sacar recursos de donde los haya, y que quienes censuramos el IAPI, queremos la vuelta al sistema de los ‘trusts’ y monopolios. Se pretende convalidar el despojo que hoy lleva a la práctica el IAPI (...) y que los sufridos y esforzados trabajadores de la tierra aguanten esa exacción, porque así lo impone la industrialización del país, con lo que abiertamente se da a entender que la economía agraria es tributaria de la industria y se da lugar a que ésta edifique su prosperidad 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 que es víctima. (...). (Los) hombres de campo (no piden) ningún privilegio ni trato diferencial; sus hombres ansían una revisión de las directivas estatales, para que no se vea en él, únicamente una fuente de recursos fiscales, para que se lo coloque en igualdad de condiciones con las demás actividades económicas del país” (Diario La Nación, 06-09-48).

En esta fuente quedan identificados los principales núcleos temáticos sobre los cuales se basa la percepción de los actores rurales: 1) la idea de que el Estado peronista “se apropia *ilegítimamente* de la riqueza agropecuaria” y lleva a cabo un “despojo”; 2) el descreimiento de

---

<sup>62</sup> Nos referimos a la intervención de Miranda en los *Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio*, IAPI, 1946, Bs. As

los propósitos del gobierno: pueden acordar nominalmente con una política social intensa, pero se rehúsan a aportar los recursos; 3) la negativa a financiar la industrialización; 4) el sentimiento de injusticia y nostalgia por haber perdido el lugar privilegiado en la política estatal y por ser “tributaria de la industria”, 5) el reclamo de que se revisen “las directivas estatales”.

En esta misma provincia (Santa Fe), desde 1947, venían teniendo lugar fuertes protestas por parte de los productores en relación a la política de comercialización, cuyos ecos habían llegado al Senado de la Nación. Dicho conflicto puso de manifiesto disidencias al interior del Gobierno.

Así, el senador peronista por Santa Fe, Armando Antille, afirmaba que “en la provincia de Santa Fe, existe una agitación entre los colonos (...) en el sentido de hacer una huelga de brazos caídos y no vender sus productos, guardarlos en los depósitos o galpones hasta que se solucione la crisis que es el carácter que está asumiendo la compra de nuestros cereales (...)”. Además, mencionaba 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” (Diario La Nación, 14-03-47).

Este discurso muestra, no sólo la extensión y profundidad del conflicto con los actores rurales, sino que además desnuda ciertas características institucionales vinculadas a la centralización del proceso de toma de decisiones en el Estado peronista. En relación a este punto, Antille afirmaba:

“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 (...) el Estado (...) 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” (Ídem).

En este mismo discurso, se desnuda el proceso de deterioro político que afectaba a Miranda:

“Me parece que el Senado debe investigar alguna vez estas cuestiones. 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” (Ídem).

Tales críticas fueron minando progresivamente el consenso intra elite peronista que hacía posible el accionar del IAPI. En este sentido, la *posición predominante* del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1976) comenzó a mostrar fisuras. Sin embargo, el cambio en la orientación estatal se daría solo en el marco de un cambio general de la política económica del Gobierno, algo que tendría lugar luego de la gran crisis económica de 1949. En estas cuestiones se centrará el próximo capítulo.

## CAPÍTULO III

### CRISIS ECONÓMICA, CAMBIO DE POLÍTICA Y ACUERDO CON LOS ACTORES RURALES (1949-1955)

#### III.1. La crisis de 1949: su impacto sobre la elite peronista y la política económica

A fines de 1948 se comenzaba a insinuar una crisis económica nacional cuya cara más visible era el aumento del déficit comercial y el agotamiento de las reservas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial. Entre las causas más evidentes estaban el alto volumen de importaciones y el bajo valor de las exportaciones, lo que se acentuaba con la inversión en los términos de intercambio. A esto debe sumársele la política de boicot económico llevada a cabo por Estados Unidos, por la que Argentina quedaba afuera del Plan Marshall<sup>63</sup>.

Ferrer (1973: 235) sostiene que “el sector externo desencadenó la crisis de la política (económica) peronista del trienio expansivo” (1946-49), dando lugar a un cambio en la orientación de dicha política. Tales causas (externas) se combinarían con factores internos.

De hecho, los factores externos de la crisis pusieron de relieve algunas fallas estructurales de la economía argentina, que no habían sido superadas y que, en gran medida, fueron ocultadas por la bonanza misma del período de posguerra. En primer lugar, dentro de estos problemas estructurales se destacaban la situación del sector agropecuario, con una disminución progresiva del área cultivada y la caída del volumen de exportaciones, factores ambos que habían formado parte de las argumentaciones de los actores rurales contra la política estatal.

En un nivel más profundo se puede observar que la política agraria peronista había modificado el anterior sistema de explotación agraria –basado en la gran hacienda, su arriendo para cultivo y rotación con actividades pecuarias<sup>64</sup>– sin reemplazarlo por otro sistema racional de explotación. En cambio, se habían introducido modificaciones, suspendiendo los desalojos y los contratos de arriendo, impidiendo así la rotación de suelos y produciendo una disminución en los rendimientos por hectárea. En cuanto a la colonización de tierras la política agraria peronista si bien fue la más activa en la Argentina no alcanzó a constituir una reforma tal que cambiase las bases estructurales del sistema agropecuario argentino. “El objetivo de obtener una mayor producción (...) se veía dificultado porque los problemas estructurales del sector seguían

---

<sup>63</sup> En efecto, las imposiciones de la Administración de Cooperación Económica (ECA) obligaban a los países receptores de ayuda a comprar la producción en Estados Unidos, en detrimento de las exportaciones de Argentina, que perdió grandes porciones de sus tradicionales mercados europeos (Rapoport, 2000: 432).

<sup>64</sup> Ver Capítulo I, I.1.

teniendo vigencia. El modelo de producción tradicional que funcionaba en base a la estancia ganadera, la chacra agrícola y la mano de obra temporaria, bloqueado a partir de las prórrogas de los contratos de arrendamientos a partir de 1942, no había sido reemplazado por otro modelo económicamente más productivo” (Lattuada, 1986: 93).

En segundo lugar, el otro factor estructural se relacionaba con el agotamiento de la política industrial en su fase expansiva-redistributiva hacia fines de 1948. Dicha política había predominado durante la primera fase de la ISI –también llamada “liviana” (O’Donnell, 1972)– la cual se extiende desde 1930 hasta 1950, y tiene durante el peronismo su fase “clásica”, caracterizada por “una redistribución de ingresos a favor de los sectores populares” (Ferrer, 1973: 234) y una política que promovía una economía cerrada, fuertemente expansiva y una redistribución de recursos a favor de las actividades industriales y comerciales.

Esta política consolidaría una estructura industrial caracterizada por la existencia de una gran cantidad de pequeñas unidades, con poca producción y productividad, baja tecnología, volcadas a la producción de manufacturas livianas y un alto componente de importación de componentes y bienes industriales; lo cual produciría un déficit constante en la balanza de pagos. Al respecto Rapoport afirma que “el desequilibrio externo solo ponía de manifiesto debilidades estructurales de la economía argentina y del camino seguido por el proceso de industrialización; que constituían, en conjunto, las causas reales de los trastornos mencionados” (2000: 425).

Pero esta crisis provocaría un quiebre económico mucho más profundo al combinarse con una de las sequías más fuertes de la historia argentina, que afectó la campaña 1949-50 y especialmente las de 1950-51 y 1951-52. En estos años, la solución de la crisis externa y la continuación del esfuerzo de industrialización volvieron más imprescindible que nunca el aumento en la exportación de productos agropecuarios para la obtención de divisas, puesto que el tipo de estructura industrial no favorecía la competitividad de las exportaciones industriales.

En este contexto, la elite peronista emprendió una reorientación de su intervención económica y una ampliación de sus bases políticas, con el objetivo de lograr el apoyo de los sectores agropecuarios, sumándolos al esfuerzo de aumentar la producción y las exportaciones. Así, la salida a la crisis se encaró de una forma pseudo ortodoxa: buscando aumentar las exportaciones, disminuir el consumo, bajar el déficit fiscal, racionalizar y reorientar el crédito.

Sin embargo, esta nueva política no implicó una drástica devaluación, tal como hubiera sido esperable dentro de los cánones ortodoxos –algo que se practicaría con frecuencia en el futuro (Mallon y Sourrouille, 1973; Wynia, 1986). En reemplazo de una devaluación, el IAPI incentivaría el aumento de la producción agropecuaria. La crisis económica, en el marco de la

baja de los precios internacionales de los alimentos, implicó que el IAPI, de acuerdo con sus funciones, debía ahora subsidiar los actores rurales, comprándoles su producción a precios mayores que los internacionales, asumiendo el Estado la pérdida económica.

Frente al nuevo contexto, la elite peronista emprende una ampliación de su base de apoyo social, intentando incluir también a los descontentos actores rurales del período 1946-49. En este sentido, Lattuada (1986) afirma que las necesidades del Gobierno de aumentar la producción agropecuaria y sus exportaciones lo llevaron a cambiar la política de enfrentamiento y a minimizar por todos los medios los conflictos con los actores rurales, congelando, por ejemplo, la política de expropiación de tierras y formulando una nueva legislación para proteger a los propietarios (2002: 14-15). Esta reorientación de la intervención y la coalición peronista coincide con una nueva etapa del Estado peronista, más “regimentadora” y autoritaria en donde fueron reprimidos con dureza el disenso y la oposición social y política (Zapiola y Leguizamón, 1988).

En este contexto, la elite peronista sufrió 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 Miguel Miranda, entre otros.

Como se detalló en el Capítulo I (I.3.), Figuerola se aleja del Gobierno a medida que pierde el favor de Perón, luego de que su proyecto para la modificación de la Constitución no lograra el apoyo del líder y de otros miembros de la elite peronista. Otro factor fue la oposición de Eva Duarte al creciente poder de Figuerola dentro de la elite peronista (Rein, 2008). En su reemplazo asume Raúl Mendé, quien ocupa el recientemente creado Ministerio de Asuntos Técnicos<sup>65</sup>.

La renuncia de Miranda se debió a un cúmulo de cuestiones, entre las que se destacan la crisis económica y sus errores de cálculo con respecto a la posguerra. Con respecto al primer punto, Perón decidió su alejamiento por el costo que estaba teniendo el Gobierno a causa de la crisis económica y la insuficiencia de las políticas expansionistas, asociadas a la figura de Miranda<sup>66</sup>.

Con respecto a los errores de cálculo, el IAPI, había acumulado grandes existencias de productos exportables. Al igual que Perón, Miranda apostaba al estallido de una Tercera Guerra Mundial y a un alza de los precios internacionales de los alimentos. Pero como la guerra no se produjo, el IAPI se encontró con un enorme *stock* y con una tendencia a la baja de los precios internacionales. Mallon y Sourrouille (1973: 22, nota 1) mencionan que, según el Consejo

---

<sup>65</sup> Como se señaló en el Capítulo I (I.3), Mendé era un médico santafecino que poseía la absoluta confianza de Eva Duarte, para quien había trabajado en la Fundación Eva Perón.

<sup>66</sup> Algunos autores mencionan que el alejamiento de Miranda se relaciona con el descontento provocado en autoridades de las Fuerzas Armadas en relación a ciertos manejos poco transparentes por parte del presidente del Banco Central (Potash, 1985), y otros autores mencionan la oposición de otros miembros de la elite peronista respecto de la figura de Miranda y los costos políticos que ocasionaba (Rein, 2008).

Económico Nacional, del cual Miranda era presidente, “a fines de 1948 el IAPI había almacenado aceite de lino equivalente a tres años de la producción interna, avena de dos cosechas, más de un año de producción de grasas y cerca de siete millones de toneladas de trigo y maíz, además de considerables cantidades de otros productos agrícolas”. Ello ocasionó fuertes pérdidas al Estado y un alto costo político por el que Miranda debió pagar.

Asimismo, se produjo una reconfiguración institucional a nivel de Ministerios, por la cual, a través de la Ley 13.548 del 11-08-49 el IAPI pasó a depender del Ministerio de Economía. En 1952, vuelve a producirse un cambio y se estabiliza bajo la dependencia del Ministerio de Comercio Exterior, a cargo de Antonio Cafiero, hasta 1955<sup>67</sup>.

### **III.2. Argumentos para legitimar el cambio de política y las reacciones rurales**

La reorientación de la intervención económica peronista no fue automática, conllevó un proceso en el que se pueden distinguir dos etapas. La primera, que va desde los primeros síntomas de la crisis a fines de 1948 hasta principios de 1952, y la segunda, desde la formulación del Plan Económico y el Segundo Plan Quinquenal, hasta la caída del Gobierno por el golpe de 1955.

Durante la primera etapa, asistimos a la implementación de algunas políticas de estímulo a la producción agraria y subsidio al consumo, pero sin cambiar los criterios generales que hacían a la política económica de signo expansivo. Ferrer (1973: 236), afirma que “el Gobierno mantuvo hasta los inicios de la década de 1950 su política monetaria, fiscal y salarial expansiva”. En la segunda etapa, se puede observar un cambio importante en la orientación general de la política económica, que tendrá por objetivo apuntalar la acumulación de capital, aumentando las inversiones, incentivando las exportaciones agropecuarias y el ingreso de capital extranjero, y controlar la inflación a través de acuerdos entre el capital y el trabajo.

En el contexto de crisis, la elite peronista esgrimirá una serie de argumentos para justificar las nuevas políticas en apoyo de los productores agropecuarios. La estrategia discursiva implicó negar que haya habido un cambio; que todo en realidad se hacía tal como había sido planificado en 1946, y que la responsabilidad de la crisis era de las potencias extranjeras. En este nuevo contexto la figura del “trabajador rural” será la que legitime la nueva etapa de intervención económica estatal, readecuando el discurso a los parámetros del proyecto peronista.

En una de las primeras medidas que pudimos rastrear en relación a este cambio de política, el Decreto N° 16.706 del 20-07-49 ejecutó ayuda oficial a través del IAPI a productores afectados

---

<sup>67</sup> Cafiero, una de las figuras más jóvenes del Gobierno peronista, no fue una figura relevante dentro de la elite peronista. Su influencia estaba limitada al área administrativa a su cargo, es decir a su carácter de “técnico”. Entre 1948 y 1951 había sido Consejero financiero en la embajada argentina en Washington, y entre 1951 y 1952 fue Director del Departamento Socioeconómico de la Cancillería.

por la sequía. La élite peronista justificó el cambio de política en los siguientes términos:

“A principios de 1949 el Instituto se vio enfrentado a graves problemas de comercialización (...). En efecto, a causa de diversos factores económicos internacionales, se produjo durante el segundo semestre de 1948 y principios de 1949 una evidente retracción en las adquisiciones de nuestros principales países compradores, tal vez acentuada voluntariamente por los mismos, que esperarían quizás obtener un drástico descenso de los precios. Al negarse nuestro país a rebajar los precios en la exagerada medida deseada por los compradores, se produjo una paulatina acumulación de importantes excedentes exportables en los principales productos agropecuarios. (...) Sin embargo, merced a una realista gestión comercial (...), el Ministerio de Economía fue reduciendo grandes existencias, sin reajustar sus precios de venta para el exterior más allá de los niveles prevalecientes en el mercado internacional” (AGN, SAT, Legajo 664).

El cambio de circunstancias internacionales forzaba al IAPI, de acuerdo con sus funciones, a reorientar el sentido de su intervención. El jefe de la elite peronista, Perón, marcará el tono de la nueva estrategia político-económica, la cual estaría sustentada en dos pilares fundamentales: una convocatoria general para participar a todos los actores agropecuarios y otra convocatoria particular hacia los actores rurales cooperativistas. El objetivo era siempre el mismo: aumentar la producción para apuntalar los ingresos por exportaciones.

En septiembre de 1949, Perón junto con los Ministros de Hacienda e Industria y Comercio, recibió a la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), la comisión organizadora del 6º Congreso Agrario y el Comité Central de la Juventud Agraria Cooperativa. Tras haber recalado que los objetivos del Gobierno y las cooperativas son comunes, el líder peronista reafirmó la necesidad de “suprimir los intermediarios inútiles”, y anunció que “toda (la) masa de poder económico –el crédito– que fuera colocada en la industria y que ahora comienza a dar beneficios, será volcada en el agro. (...) Todo esto es motivo de un plan que el Consejo Económico tiene elaborado en grandes líneas. Lo que ahora necesitamos es la cooperación de las cooperativas (...) para elaborar los planes de conjunto con estos puntos de vista” (Diario La Prensa, 22-09-49).

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

En realidad, como profundizaremos más adelante, este llamado a participar a los actores cooperativistas será el pivote sobre el cual el Gobierno pretenderá llevar a cabo, y legitimar, su nueva estrategia sociopolítica para alcanzar los objetivos del proyecto peronista.

En uno de los primeros mensajes que el líder justicialista emitió a “los verdaderos productores” agrarios, anunciando sobrepuestos, se justificó el cambio de política apelando a la “verdadera

democracia”. De esa manera, puso en la vereda de enfrente a los opositores, que por defecto serían antidemocráticos: “Mi Gobierno entiende que la verdadera democracia es aquella donde el Gobierno hace lo que el pueblo quiere (...), nos preocupamos por servir las necesidades, resolver los problemas y apoyar los esfuerzos de los trabajadores de la tierra, que forman un sector popular por excelencia y a quienes las poblaciones urbanas deben agradecer el pan nuestro de cada día” (Diario La Prensa, 03-10-50).

A medida que cambiaba la política cambiaba el discurso: si en la etapa 1946-49 el actor rural, el cual aportó los principales recursos, está mayormente representado por la “oligarquía funcional al imperialismo”; en el período 49-55, en cambio, el campo estaría ahora compuesto por los “productores”, “los trabajadores de la tierra”, los cuales formaban el “sector popular por excelencia”, el “pueblo”, depositarios de la “verdadera democracia”.

Alineado con este discurso, el IAPI justificaba la reorientación de su intervención como una vuelta al equilibrio, habida cuenta del “acelerado” proceso de industrialización desde 1946:

“la recuperación del equilibrio roto durante e inmediatamente después de la guerra, más que por una declinación general de la agricultura, (...), (se hace necesario) por el gran desarrollo industrial que experimentó el país y que (...) incidió sobre la estructura económico social del sector agropecuario. En consonancia con esa política, el Instituto prosiguió fomentando la ampliación de áreas sembradas, para lo cual contó como instrumento eficaz con la fijación anticipada de precios compradores de estímulo al productor. Coadyuvó también en la política oficial de racionalización del consumo interno con miras a la obtención de mayores saldos exportables (...)” (IAPI, Memoria 1951, pág. 11).

Si antes el IAPI fue clave para la construcción de un capitalismo social, ahora se proponía “racionalizar el consumo” otorgando mejores precios a los productores.

Pero paradójicamente la defensa de la gestión se seguía haciendo en virtud del proyecto peronista, aunque ahora se hubiera cambiado radicalmente la orientación de la política: “El IAPI ha sido y sigue siendo un verdadero baluarte de la independencia económica nacional (...). Esas conquistas han transformado la estructura básica del país, dándole la fisonomía de una nación económicamente libre, capaz de poder tomar las decisiones que más le convengan en función de las necesidades de su desarrollo y del nivel de vida de su población” (Ídem, pág. 19). Ello justificaba la política de quebrantos asumida por el Organismo:

“Mientras los precios de compra fijados por el Gobierno experimentaron un aumento que permitió al agricultor hacer frente al mayor costo de producción y asegurarle una utilidad equitativa, las cotizaciones en el mercado internacional, no obstante su leve repunte, se mantuvieron muy por debajo del nivel de aquéllos, dando origen a que la comercialización de la cosecha arrojara un importante déficit que fue íntegramente soportado por el Instituto” (Ídem, pág. 18).

Ante el agravamiento de la crisis, el Gobierno tomaría medidas que cada vez más se alineaban con los reclamos de los actores rurales. En un mensaje emitido por radio, Perón anunció a los agricultores: “Hemos decidido que los agricultores reciban el producto neto y total de la cosecha de maíz, lo mismo que todas las cosechas en el futuro “. Y enfatiza: “Hemos decidido que las ganancias (...) no queden en manos del Estado, y (...) que se entregue al productor el total de dichas ganancias”. Este criterio se aplicaría a todos los granos que comercializara el IAPI. Perón también exhortó a los agricultores a aumentar su producción, a organizarse en cooperativas “para que defiendan sus conquistas”, sin dejar “infiltrar” a gente que los “engañe” y señaló que el Gobierno es su “amigo” (Diario La Prensa, 04-05-51).

Sin embargo, estas decisiones no pretendían ser una vuelta atrás en la “revolución peronista”, sino que las medidas eran tomadas apelando a la realización de los mismos ideales que habían llevado a Perón al poder. De esta manera, al menos en la etapa 1949-51 todavía se llevaba, una defensa encendida del IAPI, sin dejar de aprovechar la oportunidad para equiparar opositores con los intereses de las potencias imperialistas. En su mensaje para la inauguración de las sesiones ordinarias del congreso en 1951, Perón afirmó que el IAPI

“cubre aproximadamente el 75% de nuestras exportaciones (...). Se cumple así uno de los aspectos básicos de nuestra reforma económica, el que más nos discutieron nuestros adversarios, cuyos objetivos, en este como en tantos otros casos, coincidieron con el de los grandes intereses extranjeros e internacionales que teníamos que doblegar y que vencer en nuestro afán por conquistar la independencia económica” (Diario La Nación, 02-05-51).

Así, la elite peronista pretende legitimar sus decisiones en función del proyecto peronista, tal como había sido delineado desde el principio. Por ello, Perón “recuerda que todas estas medidas se ejecutan según el plan concebido ya en 1946” (Diario La Nación, 06-06-51).

La elite peronista estaba dispuesta a implementar en términos prácticos y concretos la nueva política, alejándose de ser un mero giro “discursivo”. En este sentido, la modificación de la estructura estatal pretenderá concretar y hacer posible la nueva orientación económica estatal favorable al sector rural.

Así, a fines de 1949 el Ministerio de Asuntos Técnicos, al mando de Raúl Mendé, crea el Grupo de Coordinación de Asuntos Agrarios, del cual participan: delegados de Ministerios (Trabajo y Previsión, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio, Finanzas y Economía) de Bancos (Nación, Crédito Industrial, Hipotecario) del Consejo Económico Nacional y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa (AGN, SAT, Legajo 640).

En 1951, Perón ratificó que “el Poder Ejecutivo ha dispuesto mantener y consolidar en forma

orgánica su apoyo integral a la producción agraria poniendo todos sus organismos específicos a disposición del agricultor”, anunciando que por problemas de coordinación para la implementación de las medidas anunciadas, el agricultor debería dirigir una presentación a la Dirección General de Coordinación Agraria (Diario La Nación, 06-06-51).

Pero si bien este cambio de rumbo coincidía con los reclamos de los actores rurales, en un principio seguía reinando la desconfianza respecto de las intenciones de la elite peronista y de la seriedad y continuidad de las nuevas medidas. Una vez que el Estado peronista comenzó a tomar medidas efectivas favorables a los actores rurales, estos presionaron por su profundización y ampliación. Pero en esta primera etapa de reformulación de la intervención estatal (1949-52), la posición de los actores agropecuarios puede caracterizarse como de expectante incredulidad.

Así, en la Memoria de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa de 1949, puede leerse: “La situación no ha experimentado el cambio favorable que hubiera sido de desear para contrarrestar el deprimente estado espiritual de la masa de productores rurales” (Diario La Prensa, 15-08-49).

Por su parte la FAA, si bien tiene una actitud positiva en virtud del aumento de precios a los productores, apuesta por más, criticando al IAPI. El entonces presidente de la FAA, Ireneo Barrios, en la muestra Nacional de Ganadería, manifestó que el aumento de precios para el maíz y el girasol “tiene la virtud de llevar la tranquilidad a nuestros hogares”, pero llamó la atención sobre “los perjuicios y dificultades que ocasiona una comercialización inapropiada, lenta y complicada”. En esa misma muestra, el ministro de Agricultura, Emery, se defiende: “... hemos ido aumentando los precios netos que recibe el productor y los seguiremos haciendo a pesar de que las cotizaciones internacionales marquen notables descensos” (Diario La Prensa, 11-09-49).

El ánimo de los actores agropecuarios irá cambiando a medida que las concesiones de la elite peronista satisfagan sus reclamos. Según se pudo identificar en las fuentes consultadas, este cambio de humor comenzará a darse hacia mediados de 1951. En septiembre de ese año, durante su 39° Congreso, la FAA destaca la “satisfacción que ha causado entre los productores en general el anuncio del Presidente de la Nación sobre el nuevo sistema para la comercialización de la producción”. Y que “ese sistema encara, con precisión absoluta el plan sugerido por la FAA”. Además, señalan “dos aspectos fundamentales”, primero, la “intervención de los productores en el organismo encargado de la producción”, y, segundo, “el que corresponde al sistema mismo de comercialización”, que se refiere a la necesidad de conocer los precios con anticipación y ajustar los precios en función de la evolución de los costos de producción.

Por otra parte, en relación a la orientación de la política agraria, se destacaba como punto nodal

la comercialización. En este Congreso, la FAA “aplaudió la actitud del Gobierno (de) resolver la eliminación del capital intermediario e intervenir directamente en la comercialización de las cosechas, pero también señaló que los excedentes resultantes de las diferencias entre los precios del interior y el exterior debían ser devueltos a los productores”. En esa misma oportunidad se declara la adhesión a la reelección de Perón (AGN, SAT, Legajo 634).

En este nuevo contexto sociopolítico, la SRA percibió con claridad el cambio de orientación económica y alentó al Presidente a que haga de la actividad agropecuaria el fundamento “básico de la actividad económica nacional”, y que revise conceptos y políticas anteriormente aplicadas. Además, aprovecha la oportunidad para hacer recomendaciones que se entroncan en su propia visión de lo que debería ser una correcta intervención estatal, reduciendo los subsidios al consumo pero aumentándolos a la producción rural:

“Para retornar al sano equilibrio económico, corresponderá cesar los subsidios y también las percepciones que el Estado tomaba para subsidios. Debe por lo tanto comenzar un plan de desgravación impositiva y desaparecer los grandes márgenes que median entre precios de compra al productor y venta al exterior. De tal modo la reducción en los costos y los mayores ingresos compensarán el cese de las subvenciones” (SRA, Memoria 1949, vol. LXXXIII, pág. 9).

En esa misma Memoria, la SRA revela cuál sería el modelo ideal y “adecuado” de intervención estatal: el que está contenido en la Ley 11.747. Esta Ley había dado lugar a la Junta Nacional de Carnes en el año 1933 y aseguraba la participación de los productores en la formulación e implementación de políticas para promover (y subsidiar) al sector. Cualquier desviación de esta ley, en esta visión, debería ser tomada como transitoria y, en última instancia, ilegítima.

“En reiteradas oportunidades la Institución expresó el anhelo de que el funcionamiento de los instrumentos creados por la Ley 11.747 retornen al juego normal del mecanismo legal. Ningún motivo existe para que continúe la situación de emergencia y forzosamente transitoria en que los colocó la intervención del Poder Ejecutivo. El pensamiento cardinal que inspiró la Ley 11.747 y que rige toda su economía, esto es, la intervención de productores representativos en el manejo y dirección de los organismos creados por la misma Ley para atender a la defensa de los intereses de la ganadería nacional, no se cumple en la actualidad” (SRA, Memoria 1949, vol. LXXXIII, pág. 9).

### **III.3. La participación de los actores rurales en la formulación de políticas y la progresiva convergencia de intereses con la elite peronista**

Como se mostró, la participación en la formulación y la implementación de políticas era uno de los reclamos permanentes de los actores rurales en general y de la SRA en particular. Si éstos entendían la participación en el sentido que se le dio en la década de 1930 (injerencia en organismos del Estado que regulan y subsidian el sector, institucionalizada a través de la Ley 11.747), se opondrán de forma constante al tipo de participación propuesta por la elite peronista.

Esto último, sin embargo, no les impediría de hacer uso de las invitaciones del Gobierno para aprovechar aquellos espacios donde hacer valer y escuchar sus reclamos.

Pero la forma que tenía la elite peronista de entender la participación pasaba más por una “colaboración” de los actores sociales para cumplir los objetivos que, por un lado, estaban definidos por esa misma elite que se legitimaba a través el voto popular; y, por otro lado, que eran los “verdaderos” objetivos nacionales sobre los cuales había que edificar una Nación “justa, libre y soberana”. En este sentido, la participación se asemejaba bastante a la idea militar de subordinación a la autoridad, en este caso el Estado peronista.

Pero el reclamo de los actores rurales por una mayor participación en el Estado logró recepción con la crisis de 1949 y dentro de los límites impuestos por la propia elite peronista.

En relación a este punto, la actitud del Gobierno frente a la coyuntura 1949-52 puso de relieve una concepción política novedosa que buscaba parte de la solución a los problemas derivados de la crisis apelando a la cooperación de los distintos actores sociales. Así, la elite peronista promoverá la participación y colaboración de todos los individuos y/u organizaciones civiles, con el objetivo de aportar ideas a ser incorporadas en los planes de gobierno, y así ayudar a resolver la crisis. Pero esta participación era en forma directa con el Estado, sin intermediación de “testaferros” u organizaciones intermedias. Esta era la “comunidad organizada” en acción, que implicaba una preservación del grado de autonomía estatal.

Así, el 3 de diciembre de 1951 Perón pidió por radio a toda la población y a las organizaciones de la sociedad civil, sugerencias, opiniones y necesidades para contribuir al Segundo Plan Quinquenal: “Perón quiere saber lo que su pueblo necesita”<sup>68</sup>. Con esta nueva convocatoria a participar en el Segundo Plan Quinquenal, entramos en la segunda etapa que habíamos señalado. Efectivamente, a partir de este período, iniciado a fines de 1951, y en especial luego de la formulación del Segundo Plan, se comienza a observar una creciente convergencia en los discursos del Gobierno y los actores rurales.

Pero, la crisis también cambia la forma de hacer efectiva la participación, más acorde con los reclamos de los actores rurales. En este sentido, estos últimos mostraron su satisfacción no sólo por el cambio de políticas sino también por los cambios en la organización del Estado en el sentido de permitirles una participación efectiva en los organismos estatales que definían

---

<sup>68</sup> AGN, SAT, Legajo 647. En los archivos del Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos, se pudieron constatar gran cantidad de cartas, pedidos y propuestas de todo el país y de todos los niveles socioeconómicos. Suponemos, habida cuenta del constante deterioro, saqueo y destrucción al que se han sometido los archivos históricos de ese período, que dicha correspondencia recibida y centralizada por el Ministerio de Asuntos Técnicos es solo una parte de todo lo que en realidad fue recibido.

políticas para el sector. Al respecto la SRA se pronuncia en 1951:

“Por la Ley 13.991 del 29 de septiembre de 1950 se creó el Instituto Ganadero Argentino (...) que sustituye a la Junta Nacional de Carnes (...) pero ejerciendo facultades mucho más amplias que las de ésta y con recursos superiores. La nueva entidad ejecuta la política económica trazada por el Estado en materia pecuaria (...). El instituto administra un ‘Fondo de defensa ganadera’ (...) que puede ser utilizado para compensar los quebrantos que ocasionen a las empresas (...). Los ganaderos e industriales están representados en el nuevo organismo (...)”. (Y concluye): “Cábele a la SRA la satisfacción de ver a uno de sus dirigentes –el Vice-Presidente señor José Gregorio de Elordy- en el honroso cargo de Consejero y Director de la División economía de la Producción del organismo citado” (SRA, Memoria 1951, pág. 4).

Por supuesto que la convergencia en las posiciones respecto del “problema agropecuario” no se debía solamente a la convocatoria de participación por parte de la elite peronista, sino que respondía, fundamentalmente, a la reorientación de la intervención económica en el área del IAPI, es decir, el conflicto por el excedente. El Instituto pagaba ahora precios superiores a los internacionales, ajustando incluso su valor ante subas contingentes en los costos de producción y anunciando los precios con anticipación. Por ejemplo, un diario de la época titulaba: “El IAPI se hará cargo de los aumentos del transporte de la cosecha” (Diario Crítica, 24-05-52).

Junto con este cambio en la posición predominante del Gobierno, se observa un cambio en el estilo de la retórica de los actores rurales. Ahora aparecen, con una nitidez insuperable en el caso de la SRA, los actores rurales “participando” del nuevo consenso peronista y “colaborando” con el Gobierno peronista. Esto puede ser interpretado como un fenómeno de “reacción anticipada” (Oszlak y O’Donnell, 1976), ya que los actores rurales, sabiendo la reacción negativa que tendría la elite peronista a cualquier tipo de discurso público que pusiera en cuestión al Gobierno y su proyecto, adoptan el lenguaje oficial para beneficio de sus propios intereses. Recién luego de estar dentro de este universo discursivo, pujaron y elevaron propuestas en un tono medidamente moderado para lograr sus propios objetivos históricos.

Así, en un informe del 3 de diciembre de 1951 que la SRA había preparado a raíz de un pedido del Ministerio de Asuntos Técnicos y que se proponía “contribuir con nuestra experiencia a la materialización del Segundo Plan quinquenal en su faz referida al agro”, se puede observar, en aparente contraste con posiciones anteriormente sostenidas, una nueva estrategia para lograr sus demandas: postular la identidad de intereses frente al Gobierno y demostrar una progresiva confluencia en el discurso. El informe parte afirmando que las actividades agropecuarias e industriales se complementan necesariamente, y que por ello

“resulta inadmisibles presentar esas actividades como fuerzas antagónicas. Ambas, lejos de competir, se complementan mutuamente (...). Anhelar que la Argentina continúe siendo un país con gran

predominio agropecuario implica frenar el progreso nacional. (...) Constituye positiva obra de Gobierno sustraer la comercialización de manos exclusivamente privadas. (...) Tres grandes firmas manejaban el 76% de la exportación argentina de granos. (...) Si las empresas aprovechaban esas circunstancias en detrimento del productor, nada más lógico que limitar esa acción. (...)” (AGN, SAT, Legajo 634).

Admitida la vigencia del universo discursivo peronista, la SRA cuele sus demandas y objetivos históricos:

“Empero, cabe reconocer que ciertos aspectos de la comercialización estatal aparejan demoras y perjuicios innecesarios al productor. Por circunstancias propias de su organización el Estado no tiene toda la agilidad necesaria para retirar de inmediato el grano de las chacras y abonarlo sin demora. Muchos agricultores, por ejemplo, vieron deteriorarse buena parte de sus cosechas de maíz antes de que el IAPI si hiciera cargo de ella. Además (...) el importe de los granos vendidos al Estado llega al productor con gran atraso. Ambos factores (...) producen efecto muy deprimente sobre el productor, que pierde interés en aumentar o mantener sus siembras” (AGN, SAT, Legajo 634).

Y “recomendaba” lo que era una demanda constante al poder público: asegurar una ganancia mínima al productor, lo cual “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”. Además, se pedía 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”. Su propuesta concreta era:

“La venta al Estado sería optativa, con lo que cabría a cooperativas y otras entidades productoras brillante papel directo en la realización del proceso comercial. El sistema propuesto procura aunar las ventajas de precios estables y anticipados que ofrece la comercialización estatal con la celeridad y sencillez que todos reconocen a la iniciativa privada” (AGN, SAT, Legajo 634).

Por su parte, la FAA en el 40° Congreso, refiriéndose al Segundo Plan Quinquenal, afirmaba: “El plan propuesto por el Presidente de la Nación, y del cual nos consideramos ejecutores, está diciendo bien claramente que entramos en el proceso de las grandes realizaciones agrarias”. Y coinciden en señalar que el “plan de comercialización anunciado por el Presidente el año pasado” cumple con sus propias expectativas (AGN, SAT, Legajo 634, septiembre 1952).

Todas estas demandas intentaron ser satisfechas por el Estado peronista. De esta forma, en el Capítulo III del Segundo Plan Quinquenal, Producción Agraria, queda plasmado que la nueva política agropecuaria procuraría, entre otras cosas, “restituir” la posición exportadora del país, asegurando así la provisión de divisas. Por ello, la intervención económica y agraria estatal

“deberá orientarse hacia el incremento de las superficies cultivadas y al aumento de la producción, con miras a obtener la satisfacción del consumo y saldo exportable que permita restituir a la Argentina el

puesto que ocupaba en la preguerra como productor mundial de alimentos, asegurando al máximo la obtención de divisas indispensables para el normal abastecimiento de las necesidades nacionales (...). (Los precios) 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 (...); (y) se hará abstracción de las posibilidades de competencia en los mercados internacionales para cuyo fin se buscará la adecuación de los tipos de cambio para las exportaciones, si fuera necesario” (AGN, SAT, Legajo 633).

Finalmente, parecía que las demandas de los actores rurales estaban siendo asumidas como propias por la élite peronista. El ministro de Economía, Antonio Cafiero, sostenía acerca del IAPI que “la consigna ha de ser entonces no hacer negocios a costa de los productores sino en su beneficio. (...) Esto es lo que se ha venido haciendo en los últimos tiempos y ahora vamos a llevar una política agresiva en ese sentido” (Diario Democracia, 11-06-52).

Dos meses más tarde, el mismo Ministro, afirmaba en una conferencia a raíz de la primera vez que el Instituto compraba algodón para cumplir con un contrato con Gran Bretaña, que “el IAPI no obtendrá ninguna utilidad con la operación, por lo tanto, el total beneficio que ella arroje irá a parar a manos de los productores, con lo que, a la vez, se cumple otro de los propósitos del Primer Magistrado cual es el de *que los organismos estatales actúen como auténticos defensores de los agricultores*” (Diario La Nación, 06-08-52, subrayado nuestro).

Sin embargo, seguían persistiendo reclamos por la ineficiencia en la aplicación de las políticas del IAPI, algo que era objeto de reclamos constantes y alienaba el posible apoyo oficial que podría provenir de parte de los actores rurales. En una nota que representantes de distintas cooperativas agrarias de la provincia de Buenos Aires habían elevado al ministro de Asuntos Técnicos, Raúl Mendé, se reclamaba por el incumplimiento de la promesa de que el Estado adquiriría la cosecha de papa. Frente a esto, acudieron a Perón, quien prometió dar una solución, la cual nunca había llegado (AGN, SAT, Legajo 454, 16-08-51).

Hacia 1953, como consecuencia de las dos grandes sequías y el descenso de los precios internacionales de los alimentos, la situación se había vuelto realmente crítica y el IAPI había incurrido en grandes quebrantos.

“Las particulares características de la coyuntura de los mercados internacionales durante el año 1953 han sometido a dura prueba al IAPI (...). En efecto, en este año se ha agudizado el proceso descendente en los precios de los cereales y otros productos agropecuarios; se han acumulados excedentes de volúmenes inusitados (...), y se ha expandido la producción agropecuaria en los países tradicionalmente importadores” (IAPI, Memoria, 1953, pág. 11).

A su vez, se destacaba que “la regulación estatal del comercio internacional continúa siendo muy

intensa”. Las autoridades del IAPI buscaban generar un espacio, dentro de la elite peronista, para legitimar la continuidad de su accionar, apelando para ello a la situación excepcional provocada por la crisis. Así, se llevó a cabo una defensa encendida del accionar del organismo, la cual tenía por destinatario no solo la sociedad y la opinión pública en general, sino también a la propia elite peronista a cuyas decisiones estaba sometido:

“Con lo expuesto queda ampliamente justificado el sentido social de los quebrantos del IAPI. Ellos no han percutido sobre ningún sector de la economía nacional, sino que han contribuido poderosamente a mantener el bienestar económico de la población argentina, conservándola ajena a los factores desfavorables de la coyuntura internacional. De no existir el IAPI la situación hubiera sido radicalmente distinta. Si las condiciones del año 1953 se hubieran producido en la época anterior a la comercialización de las exportaciones por el Estado (...), el impacto sobre la economía interna podría calificarse de catastrófico, pues hubiera significado una violenta reducción de los ingresos del sector agropecuario, una correlativa mucho menor demanda de los productos industriales y, en definitiva, la generalización del paro y una severa reducción en el nivel de vida de la población argentina” (Ídem).

Como se puede observar, el Instituto apela a los mismos argumentos que la elite peronista utilizó en su momento para defender la intervención estatal en el comercio exterior agrícola en el período 1946-49. Sin embargo, llama la atención la última oración, la cual pone de manifiesto el consenso (no quebrado por la experiencia peronista) acerca del lugar que tenía la economía agropecuaria en el conjunto de la economía nacional. Así, se da el efecto paradójico de legitimar la intervención económica asumiendo como propio el discurso de los actores rurales. Si se pone el argumento en sentido inverso, queda clara la cadena de causalidad: que el “nivel de vida de la población argentina” depende de la “demanda de los productos industriales”, la cual a su vez depende de “los ingresos del sector agropecuario”. Es decir, la idea de que la “rueda maestra de la economía” está constituida por las actividades agropecuarias continuó siendo un consenso.

Sin embargo, a pesar de la defensa de la gestión hecha por el propio Instituto, la suerte del IAPI ya estaba echada: la elite peronista ya había decidido el repliegue que terminaría en el desmembramiento de sus funciones.

#### **III.4. Desmantelamiento funcional del IAPI y alianza con los sectores cooperativistas**

La gran magnitud de la crisis económica entre 1949-52, caracterizada por algunos como “crisis de desarrollo” (Gerchunoff y Llach, 2003), y agravada por la sequía 1950-52; llevó a que la elite peronista considerara necesario realizar modificaciones en la pauta de intervención económica estatal. Así, se eligió llevar a cabo una política, no de profundización del camino “revolucionario” recorrido, sino de cambio, una “vuelta al campo”, que consideraba imprescindible la disminución del conflicto con los actores rurales como medio para aumentar

las exportaciones y resolver la crisis (Lattuada, 1986 y 2002). En este recorrido, se da la paradoja por la que los actores rurales asumen como propios los argumentos de la elite peronista y ésta participa del consenso acerca de que la economía agropecuaria es la “madre” del crecimiento.

En este marco, la reformulación del accionar del IAPI, y el virtual desmembramiento de sus funciones, será la prenda de paz que Perón ofrecerá a los actores rurales, como forma de “recompensa adelantada” por el aumento de su producción.

Algunos cooperativistas recordaban que ya a mediados de 1952 Perón había sugerido la creación de un Organismo Central Cooperativo (posteriormente la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, ConInAgro) para facilitar la recepción de las demandas del sector y participar de las políticas y apuntalar la calidad de las mismas: “(...) agrega el Primer Mandatario que 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 nadie se animaba a plantearlo*” (Unión de Coop. Agrícolas Chaqueña Ltda. Memoria y Balance General 1953, subrayado nuestro).

Esta cita también pone de relieve el carácter “regimentador” que asumía la política estatal peronista en el período 1950-55 (Zapiola y Leguizamón, 1988), y que llevaba a una medida automoderación en la forma en que se hacían los reclamos (“pero nadie se animaba a plantearlo”). Esto, a su vez, es una muestra más de que la oposición a las políticas llevadas a cabo por el IAPI eran compartidas por todo el espectro de los actores rurales, y no sólo por la elite rural, representada por la SRA.

La nueva estrategia sociopolítica de la elite peronista ahora consistirá en la aplicación de políticas favorables para el conjunto de los actores rurales. Sin embargo, la elite peronista procurará la incorporación activa y privilegiada de los sectores cooperativistas. Esto se puede explicar porque vio en ellos al actor social más acorde a su propio proyecto y le permitió un cambio discursivo sin entrar en grandes contradicciones con el discurso anterior.

Esto se puede ver en una reunión que el 24 de abril de 1953 el Ministro de Asuntos Técnicos mantuvo con cooperativas agrícolas de segundo grado –representantes de “más de 200 mil productores”– para cumplir con los objetivos del Segundo Plan Quinquenal. Allí, Raúl Mendé manifestó que al Gobierno en realidad le interesaba tratar con los “verdaderos productores” y no con “testaferros” como la SRA:

“Cuando a mi me hablan de las representaciones de las sociedades rurales yo me río, porque creo que esa representación ha pasado de moda, ellos no representan a nadie. (Ellos son) un grupo reducido de

personas que ha utilizado eso para hacer política en la mayoría de los casos. Y, ¿quiénes tienen la producción agropecuaria del país? Ustedes la tienen. (...) En el proceso de comercialización y defensa de la producción agropecuaria en los mercados internacionales también deberán intervenir las cooperativas. Cuando el General Perón dijo esto, no faltó quien dijera, por parte del Gobierno, qué iba a hacer el IAPI entonces. Pero el Presidente hace tres años que quiere sustituir el IAPI por la organización cooperativa. (...) El IAPI siempre tendrá que tener alguna función, por una razón muy sencilla: ustedes (no pueden) intervenir (directamente) en la comercialización externa de la producción”, porque no pueden establecer contratos bilaterales (AGN, SAT, Legajo 664).

En esta nueva etapa, el Estado peronista –en forma parecida a como se había hecho en el período 1946-50 en relación al movimiento obrero englobado en la CGT– procuraba incluir el movimiento cooperativista dentro de su propia estructura. Así, el Decreto N° 9.358 crea la Comisión Consultiva de Cooperativas Agropecuarias. Ello surge a partir de la reunión que el Poder Ejecutivo había tenido con la Asociación Cooperativas de segundo grado el 8 de mayo de 1953, en donde se llamaba a “establecer relaciones directas, permanentes y estables entre el sistema nacional de cooperativas agropecuarias y el Poder Ejecutivo” (AGN, SAT, Legajo 634).

Como vemos, la estructura del Estado peronista se va readecuando y sumando nuevos organismos que tienen por objetivo poner en acción la nueva estrategia política y económica del Gobierno peronista. En términos del marco teórico utilizado en esta tesis, esta nueva política procuraba aumentar su calidad y efectividad incorporando aquellos actores cuya colaboración era necesaria para cumplir con las propias metas. Esta colaboración pretendía obtenerse a partir de cumplir con los reclamos de los actores rurales respecto de la orientación de la intervención estatal: la retirada del IAPI en la determinación de los precios de los productos agrarios.

Así, el IAPI incorpora –para la compra de la nueva cosecha– una serie de disposiciones que buscaban una “una mayor intervención de las cooperativas en estas operaciones, a fin de que el productor reciba la mayor proporción de la venta de sus productos”. Además de otorgar cada vez mayores facilidades para el transporte y espacios para el almacenaje de la producción agraria, se informa que el nuevo sistema estaba otorgándole a los productores utilidades “que antes se derivaban a los intermediarios” (IAPI, Memoria 1952, pág. 13).

En defensa del Plan Económico de 1952 –que pretendía ser solo una “transición” entre el Primer Plan Quinquenal y el Segundo, pero que en realidad cambiaba la orientación de la intervención económica estatal– la elite peronista promueve de forma explícita la estrategia de alianza con el movimiento cooperativo. Pero esto lo hace en nombre del mismo proyecto político que defendió desde 1946. Perón entendía la vida social como “una gran asociación cooperativa”, la “comunidad organizada”, en la que ningún sector podía operar separadamente sino en función de su proyección sobre lo general. Por ello afirmaba:

“El hombre de campo debe entender bien que la unidad en el esfuerzo le proporcionará inmensos beneficios sociales y económicos. (...)El cooperativismo es el camino lógico para lograr aquellos beneficios (...). Por eso el desarrollo de las cooperativas de producción, especialmente en el medio rural, es una permanente preocupación del Gobierno y los recursos financieros no serán limitativos para lograr el más amplio desarrollo de esas entidades” (Diario La Prensa, 25-07-52).

Sin embargo, la opción política de ganarse el favor de los actores rurales para superar la crisis no era la única posible. En esos años, distintas fuerzas y grupos políticos y de la sociedad civil elevaron propuestas al Poder Ejecutivo en el sentido de que se profundice la “estrategia revolucionaria” que el justicialismo supuestamente había aplicado en el período 1946-49.

Pero la elite peronista rechazará ahora cualquier iniciativa que dificulte una rápida recuperación de la producción agropecuaria. Por ejemplo, en el ensayo “Contribución al estudio de la Planificación Ordenada del Comercio de Granos” realizado por Raúl Sagasti y Marcos Rabal, de la Asesoría de la Cámara Argentina de la Industria de Oleaginosas de la Confederación Económica Argentina, se abonaba la idea, cara al peronismo, de que al productor nunca le llegaba la ganancia, la cual quedaba en manos de monopolios, propietarios latifundistas, intermediarios y especuladores. “El productor jamás gozó la ventaja de poder llegar a contar con un sistema que le permitiera el acceso a los mercados compradores de sus productos”. Por ello, proponían una “Organización Coordinadora” que operara como ente único para coordinar toda la actividad agrícola y que fuera el Estado el que tomara a su cargo la comercialización integral, interna y externa, de la producción agropecuaria (AGN, SAT, Legajo 461, año 1950).

Tiempo después se envió este ensayo al Ministerio de Asuntos Técnicos, el cual pidió opinión al Ministerio de Economía que a su vez pidió opinión al IAPI. La Subgerencia de Estudios Económicos de éste último rechazó en los siguientes términos la propuesta: “Puede adelantarse la opinión de que la orientación general implícita en el plan esbozado no está de acuerdo con la política económica propiciada por el Poder Ejecutivo Nacional, en cuanto ésta tiende a limitar al máximo la intervención del Estado en la comercialización interna” (AGN, SAT, Legajo 461, año 1950).

De la misma forma, el Consejo Superior Ejecutivo del Partido Peronista había enviado en octubre de 1950 un memo al Ministro de Asuntos Técnicos para contribuir con el Segundo Plan Quinquenal. Se proponía “que el ordenamiento general sea resorte exclusivo del Poder Ejecutivo Nacional, donde el agricultor sea un simple ejecutor de la orden que emane del Gobierno”. Y buscaba “imponer a los productores agrarios la siembra o cría de determinadas especies tratando de lograr objetivos de producción conformes a las necesidades del país por medios coercitivos”. Frente a ello, el director nacional de Planificación del Ministerio de Asuntos Técnicos, Víctor

Hugo Velasco, opinaba que sencillamente había que “rechazar y archivar” dicha iniciativa (AGN, SAT, Legajo 647).

El cambio en la orientación de la intervención del IAPI implicaba de hecho un cambio en las prioridades del proyecto peronista, una inversión en los tiempos de la “revolución”. Así, con la crisis, y habida cuenta de la voluntad por parte de la elite peronista de minimizar el conflicto con los sectores agrarios, accediendo a sus demandas y reconociendo su gran poder socioeconómico; la industrialización quedaría subordinada a la capacidad de obtener divisas por exportaciones. La “rueda maestra” no sería tocada. En este nuevo contexto, el IAPI propone establecer un

“equilibrio ideal agrícola-ganadero-industrial, que requiere una gran masa de divisas (...); 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” (IAPI, Memoria 1949, pág. 18).

De esta forma, el proyecto de cambio estructural y de una nueva Argentina industrial quedaba atada a la posibilidad de obtener divisas a través de las exportaciones tradicionales, puesto que, en consonancia con el discurso histórico de los actores rurales, se consideraba imposible lograr un despegue de las exportaciones industriales: “El país depende aún en forma notable de la marcha de su comercio exterior, y, más específicamente, de sus exportaciones de productos agropecuarios, para asegurar el mínimo de condiciones necesarias a su normal desenvolvimiento” (IAPI, Memoria 1949, pág. 13). Los lazos de la “dependencia” no habían sido rotos y, según la propia elite peronista, no era este el momento de hacerlo.

En este nuevo contexto, los actores cooperativistas no dejan pasar la oportunidad de reivindicar su discurso, mostrándole al Gobierno lo errado de su estrategia anterior y la necesidad de preservar la libertad de comercio. Tal como muestra Girbal-Blacha (2004: 55) al citar una comunicación de la Asociación de Cooperativas Argentinas de 1951 con la cual “reivindica ante el Presidente de la República los fundamentos originales de su discurso”:

“Sostuvimos hace cinco años atrás, que no podía haber proceso de elevación económica general del país, si tal elevación no se fundamentaba sobre la base de mantener libre e intacta la economía agraria, (dice, mientras insiste en compartir con el Estado) el deseo de sacar la economía del país de su exclusivismo agrario; entendíamos y entendemos el valor de los procesos industriales, que nosotros en primer término, deseamos poner en acción para transformar nuestra producción y valorizarla, librándola de las contingencias conocidas. No nos oponíamos, ni nos opondremos nunca, a que con tal proceso industrial se eleve el estándar de vida de los hombres que trabajan a sueldo o a jornal. (También mantienen su postura de 1946 al recordar que) discrepamos, si para crear un movimiento

industrial se lesiona el agrarismo que es fuente principal para el sostenimiento de aquel proceso, pues para nosotros es un hecho que no puede haber sostenimiento de un proceso industrial firme, beneficioso y fecundo, si la vida económica de nuestro agrarismo se encuentra lesionada por ese proceso” (en Girbal-Blacha, 2004: 55).

No obstante la reorientación en la intervención económica estatal, persistían diferencias sustanciales entre la elite peronista y los actores rurales (en particular la elite rural). Esto hace pensar que en realidad el período 1950-55, donde se observa que confluyen los discursos, fue más bien una tregua y no una confluencia real entre las posiciones de ambos actores. Esto es particularmente cierto en cuanto a la dimensión política de sus interrelaciones. Nótese por ejemplo en la siguiente cita la persistencia de la abismal diferencia en las cosmovisiones acerca del modelo de país y de una pauta de intervención estatal “adecuada”.

“Es evidente que la estructuración de nuestra economía no respondió a tales conceptos (de una economía fuerte y eficiente) y que el espejismo del desmesurado desarrollo de nuestras grandes ciudades, con su gran concentración de riquezas de todo orden y la gravitación de los intereses a ellas vinculados, provocó repetidamente falsos planteos, conduciendo a la formulación de una política ajena a la auténtica realidad argentina. Testimonio de ello es el profundo desequilibrio económico-social existente entre la ciudad y el campo que, heredado del pasado, constituye uno de los más graves y urgentes problemas del presente. De ahí la necesidad y trascendencia de todo programa de acción que tienda a la paulatina remoción de tal estado de cosas” (SRA, Memoria, 1950, LXXXIV, pág. 3).

La percepción de la SRA parece estar fundamentada en una visión dicotómica, que separa la vida “virtuosa”, entroncada en las actividades agropastoriles –que son las actividades que naturalmente corresponderían a nuestro país– de la vida urbana, “espejismo”, ámbito en donde se acumulan demandas que fácilmente desembocarían en “populismos nocivos”.

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

Frente a esta situación, en opinión de la elite rural, sólo una estructura económica que reserve un lugar privilegiado a las actividades agropecuarias, sería la mejor garantía para asegurar la virtud democrática y republicana. Después de todo, así había quedado estipulado en la Constitución de 1853, en donde el derecho de propiedad estructuraba un sistema económico que había dado pruebas de eficiencia y éxito. El orden de cosas propuesto por el proyecto peronista en el período

1946-49 había pretendido alterar las bases económicas y sociales del país y había puesto en riesgo “la auténtica realidad argentina”, que, en esta visión, pasaba por devolverle al campo su tradicional lugar rector en la vida económica y social de la Nación.

Estos fundamentos servían a la SRA para proponer que llegara al productor “el beneficio total de la explotación de su empresa”, y así reestablecer el equilibrio campo-ciudad. Tal vez sean estas diferencias, entroncadas en cosmovisiones contrastantes, las que explican, en parte, la continua oposición al Gobierno peronista y a todas las políticas que del Estado peronista emanaran<sup>69</sup>.

Con sus funciones crecientemente disminuidas y cada vez con menos incidencia 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” (Novick, 2004: 118).

Aunque el Gobierno peronista nunca desmanteló el IAPI en su totalidad, la última memoria del Instituto da por finalizadas sus funciones en la comercialización agropecuaria en los siguientes términos:

“Cabe destacar que con este ejercicio, el IAPI abandona las funciones de organismo comercializador de la producción agropecuaria que venía desempeñando desde su creación en el año 1946. (El Instituto Nacional de granos y Elevadores y el Instituto Nacional de Carnes), han pasado a ejercer, por cuenta y orden del IAPI, las funciones que éste desempeñaba en cuanto al comercio de granos y sus productos y de ganados, carnes y subproductos ganaderos, en los mercados nacionales e internacionales” (IAPI, Memoria, 1954, pág. 12).

De esta forma termina la historia de este Instituto que durante el período 1950-55 es defendido por la elite peronista sólo en el discurso público, mientras que en privado se lo va desmantelando en sus funciones.

---

<sup>69</sup> Ello puede verse por ejemplo luego de la caída del Gobierno peronista, cuando la SRA vuelve a sentirse libre para expresar sus pareceres: “Al iniciarse la sesión de Comisión Directiva del 27 de septiembre de 1955, el Presidente informante (Juan José Blaquier) se refirió a la liberación del país (...) ‘que ha producido un verdadero desagravio para la cultura del país’”. Asimismo, señala que ha quedado “atrás un período que señala una etapa execrable en la economía del país” tras lo cual “ha sobrevenido el optimismo que habrá de generar el esperado renacimiento del agro (SRA, Memoria, 1956, XC, pág. 8 y 12).

## CONCLUSIONES

En este trabajo hemos mostrado cómo la elite peronista aplicó políticas para cambiar el modelo de desarrollo, reorganizando el sistema productivo en un sentido industrial. El Estado cumpliría una función central, impulsando el crecimiento en un marco de armonía social. Sin embargo, esta fórmula de “progreso y orden”, redefinido en clave peronista, no pudo lograr que la expansión económica y la relocalización de los actores en el sistema productivo se hicieran sin grandes conflictos.

Las razones de por qué ello ocurrió así son complejas. En esta tesis se buscó realizar un aporte abordando la formulación e implementación de la intervención económica a través del IAPI, la reacción de los actores 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.

Como se mostró en el Capítulo I, a principios de la década de 1930 hay una reorientación de la intervención económica estatal, la cual queda signada por una baja autonomía: hay una participación directa de los sectores interesados, en especial los agropecuarios, en los organismos que regulan y aplican las políticas que afectan el sector. Pero las consecuencias de la crisis económica en los ‘30 y las necesidades generadas por el proceso de expansión estatal, llevaron a un aumento en las necesidades de financiamiento del Estado, proceso que se profundizó con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Este contexto presidió la progresiva ruptura que tendría lugar entre las elites estatales y las elites empresariales en general.

El surgimiento de la elite político-estatal peronista, y su proyecto de profundización de los cambios estructurales, conllevó una mayor presión por la necesidad de recursos fiscales, ya que éstos formarían la base material sobre la que se sustentaría una renovada voluntad de autonomía estatal. La elite peronista misma se consolida y se constituye teniendo como ámbito principal de reunión y elemento aglutinante los aparatos del Estado (Sidicaro 2002 y 2008).

El conflicto con los actores rurales en cierta medida fue heredado, habida cuenta de los cambios estructurales en la década anterior. Pero con el peronismo, el conflicto entre las elites estatales y rurales adquiriría nuevos contornos que afectarían el proceso social que se tejió alrededor de la intervención estatal.

En este trabajo hemos delimitado el análisis al problema de la relación entre los conflictos entre los actores estatales y rurales en torno a las políticas implementadas por el IAPI. Fue en este

punto donde se intersectaron conflictivamente las necesidades de legitimación política del régimen emergente con las posturas de los actores rurales, contrarias a cualquier discusión sobre el excedente agropecuario que pusiera en cuestión su libertad para disponer de él.

En el proyecto político de la elite peronista ya estaban presentes algunos de los factores que serían importantes a la hora de analizar las interacciones conflictivas entre esta elite y el resto de los actores socioeconómicos. En especial, se destaca el rol que se le tenía asignado a los actores rurales, quienes cumplirían la “función” de producir las divisas para llevar a cabo el esfuerzo de industrialización.

En este contexto, emerge el problema socialmente relevante a resolver: son los actores rurales los que hacen de la intervención estatal sobre el comercio exterior una cuestión a ser resuelta. Su intervención en el discurso público revela la gran capacidad de movilización de recursos que estos actores poseen en virtud de su posición de poder histórico en la sociedad. Poder que han ido perdiendo en la medida que el motor de la economía pasó del sector agroexportador al industrial pero a pesar de lo cual seguirían conservando intacto su prestigio y su capacidad mediática para sumar voces y posibles aliados en distintos sectores sociales (Rouquié, 1982). De esta forma, logran hacer de sus intereses privados una «cuestión pública» a ser resuelta. Esto es particularmente cierto en cuanto a la elite rural, representada por la SRA<sup>70</sup>.

En un primer momento, la elite peronista buscó cristalizar en una nueva institucionalidad los instrumentos que habían sido creados desde 1930 y en particular durante la segunda guerra. Este contexto “excepcional” constituyó la coyuntura sobre la cual se desarrolló una importante autonomía estatal, dando a la elite peronista un amplio margen de acción frente a los actores socioeconómicos para poder llevar a cabo su proyecto político y aplicar políticas heterodoxas, e incluso contrarias a los intereses dominantes (Sidicaro, 2002). En un principio, se generaron conflictos por la reorientación de la intervención estatal, si su carácter sería “transitorio” o “permanente”, capitalizando y racionalizando las transformaciones de la década anterior.

#### *Tensiones provocadas por el “uso social del excedente” y posiciones de los actores*

Las tensiones en torno a la orientación de la intervención estatal puso de manifiesto el conflicto por el uso social del excedente agropecuario. Frente a esto, cada actor esgrimirá una serie de argumentos que delinearán el tipo de interacciones entre la elite peronista y los actores rurales.

---

<sup>70</sup> Tal vez fue debido a la mayor exposición de este actor en el discurso público –habida cuenta del prestigio que detentaba y sus recursos de poder– que el conflicto con los actores agropecuarios fue muchas veces visto como el enfrentamiento entre “el gobierno nacional y popular” contra la “oligarquía agropecuaria”.

Desde el punto de vista de la primera, el accionar del IAPI quedaba justificado por:

- 1) La realidad del comercio internacional en la segunda posguerra, sustentado sobre bases bilaterales y el monopolio estatal en los países compradores. Con el IAPI se eliminarían los consorcios internacionales que operaban en detrimento del “productor” (cosa que como vimos no ocurrió, pues siguieron operando) y se lograrían mejores precios para los productos argentinos.
- 2) Los objetivos del proyecto peronista, que implicaba, entre otras cosas, la reorganización económica del país en el sentido que los “intereses nacionales lo demandaban”.
- 3) La necesidad de resolver “los problemas fundamentales” del país aprovechando la oportunidad excepcional que representaba el escenario de posguerra, impulsando la economía hacia una mayor industrialización con redistribución del ingreso.
- 4) El desacoplamiento de la economía nacional respecto de las fluctuaciones de los precios internacionales, resolvería la histórica vulnerabilidad presente en el modelo agroexportador.
- 5) Los beneficios que traería el reorganizar el sistema de comercialización, eliminando intermediarios innecesarios, con lo cual los productores podrían ahora volcar todos sus esfuerzos a su actividad y así se aumentaría la producción.
- 6) Su función social, ayudando a moderar la inflación y aumentando el salario real.
- 7) La resolución de problemas históricos para el “verdadero productor agropecuario”, asegurando precios retributivos en años de crisis, y recortando ganancias en años de bonanza.

Como vemos, es el Gobierno el que definía las necesidades y los problemas a resolver de los actores rurales y exportadores, aun si esto fuera en contra de los intereses de estos últimos. En la percepción de la elite peronista, la creación de un Estado moderno (que basa su accionar sobre criterios científicos) y la reorganización de la economía habrían permitido solucionar los problemas en todos los órdenes, y aún prever soluciones antes de que estos se presentasen, independientemente de la posición de los afectados por sus políticas. En relación a los actores rurales, se puede afirmar que el Estado peronista es un caso de gran autonomía relativa.

Todos estos objetivos implicaron una pauta de intervención económica que tuvo como cara más visible la determinación del uso social del excedente agropecuario por parte del Estado. Frente al contenido y la modalidad de intervención promovida por la elite peronista se oponen los actores rurales y exportadores, poniendo de manifiesto tensiones que muestran la conflictiva trama social que se desplegó en torno a la intervención estatal. Así, el proyecto peronista derivó rápidamente en una lucha de poder por parte de aquellos quienes querían asegurar la continuidad del modelo agroexportador.

En este marco, cada actor desplegó sus propias estrategias discursivas para sostener sus intereses. La elite peronista, construyó un discurso en donde se autolegitimaba como representante “del pueblo”, un auténtico gobierno “nacional y popular”, que en muchos aspectos constituía un partido-Estado<sup>71</sup>, pero que podía apelar a sus incuestionables credenciales electorales a la hora de defender sus políticas. Así, aplicó una estrategia discursiva en donde las críticas hacia sus políticas eran desechadas por el carácter de los sujetos que las proferían. Por ello asoció a los críticos con los “intereses imperialistas”, o simplemente los tachó por “parásitos” “mezquinos” y oponerse al “bien común”, cuyo único y verdadero garante sería el Estado peronista<sup>72</sup>.

Ahora bien, si la oposición socioeconómica y política quedaba asociada a intereses ilegítimos, cuyo representante más conspicuo era la “oligarquía terrateniente”, identificada con un orden que era necesario desterrar; sus opiniones acerca de la orientación de la intervención económica estatal no merecían ser tenidas en cuenta. En esta categoría entraban tanto los críticos de la intervención estatal en general, como los que ponían de manifiesto aspectos puntuales, por ejemplo la forma en que se aplicaría la nueva normativa y sus posibles inconvenientes prácticos.

La contrapartida de esta estrategia discursiva polarizante fue que el patrón de intervención estatal quedaba atado al modelo económico promovido por la elite peronista, quien argumentó que la suerte del movimiento obrero dependía de ello. Pero esta estrategia implicó un juego peligroso, ya que buscaba lograr apoyos sosteniéndose sobre una ruptura social y una polarización permanente entre el “nosotros” y los “otros”. La consecuencia más permanente de todo esto fue que el tipo de desarrollo promovido, industrial y redistributivo, quedó vinculado a los intereses de un determinado proyecto político, y no sostenido sobre un nuevo consenso nacional compartido por todos los actores, tal como la elite peronista proyectó desde un principio.

En lo que respecta a los actores rurales, éstos atacaron cualquier tentativa por parte de las elites estatales de turno de “apropiarse” de los “legítimos frutos de su esfuerzo”. Para ello, intervinieron en el discurso público partiendo de los siguientes supuestos:

- 1) La riqueza genuina del país está “enraizada en la tierra”.
- 2) La única forma de promover el progreso real es aumentar la producción y productividad de las explotaciones agropecuarias.
- 3) Los intereses de los productores agropecuarios se corresponden con los verdaderos intereses nacionales del país.

---

<sup>71</sup> Sobre el concepto de partido-Estado y adecuación al primer peronismo, ver Sidicaro (2008).

<sup>72</sup> Para ampliar el carácter del discurso peronista, ver Sigal y Verón (2008).

4) La promoción de esos intereses solo puede estar garantizada por el respecto a la propiedad privada. Este punto es particularmente defendido por la elite rural, los terratenientes, básicamente representados por la SRA. En esto difieren los actores cooperativistas, o sea, productores no propietarios, para quienes el problema pasa por asegurar condiciones óptimas de explotación que lleven a una mayor productividad, entre las cuales destacan el acceso a la tierra.

5) El respeto a la Constitución de 1853 se vuelve una garantía del ideario liberal, frente a la cual cualquier desvío no sólo traba y dificulta el desarrollo de la economía, sino que pone en cuestión las bases mismas de la convivencia social en tanto se estaría quebrando un “pacto social”. Ello sembraría un contexto de anarquía, fértil para despotismos populistas que se apropien de las riquezas privadas para distribuir las hacia otros sectores sociales con fines demagógicos.

6) La intervención estatal solo puede estar justificada en contextos excepcionales de crisis y debe ser transitoria. Pero también se vuelve legítima si es para asegurar la explotación económica de la unidad productiva, sosteniendo precios mínimos y garantizando su rentabilidad.

7) Para ser efectiva y legítima, dicha intervención además debería contar con la participación activa de los representantes de los actores rurales en los organismos estatales.

Desde esta posición, el “problema agropecuario” consistiría siempre en la amenaza que el Estado representaría al intervenir y “desvirtuar” la “normalidad” del proceso productivo. Este sería el factor que constituye la explicación para “todos los males del campo”: la constante declinación en la producción agropecuaria desde 1930, el éxodo rural, y, en términos más generales, la pobre *performance* económica nacional. Todo ello se explicaría, porque la acción del Estado determinando el uso del excedente agropecuario habría impedido la capitalización de los actores rurales, lo cual habría influido negativamente en las posibilidades de aumentar la producción y mejorar la productividad, realizando mejoras y mecanizando las actividades.

Así, se lleva a cabo una estrategia discursiva que, basándose en lugares comunes, contribuyó a enraizar en la opinión pública la identificación del Estado con un organismo básicamente ineficiente y gobernado por lógicas poco transparentes, burocráticas y políticamente demagógicas. Los actores rurales plantearon el conflicto construyendo y alimentando esta imagen del Estado, identificando su intervención como un “despojo”, una “confiscación”, “apropiación ilegítima”, “expropiación injustificada”, etc.

En esta construcción discursiva, los actores rurales se autoperceben y se muestran como víctimas ante la intervención expoliadora del Estado peronista, la cual habría atentado contra la eficiencia de la iniciativa individual, corrompiendo, desviando y desvirtuando la continuidad y normalidad del progreso económico del país.

También hemos destacado que, si bien la principal voz en el discurso público es la de la SRA, la oposición a la orientación de la intervención del Estado peronista era compartida por todo el arco rural, y no sólo por parte de la elite rural. Esto pone de relieve que la imagen construida por la elite peronista es, por lo menos, maniquea, en tanto oponía la “oligarquía terrateniente y cipaya” al Gobierno “nacional y popular”. Por lo que se vio en este trabajo, la oposición a la política de precios implementada por el IAPI recibió el repudio del conjunto de los actores rurales.

Hasta aquí hemos recapitulado como interactuaron de forma conflictiva la elite peronista y los actores rurales y como la disputa se centró en el problema del uso social del excedente agropecuario. Sin embargo, se procuró ir más allá de oposición elite peronista-actores rurales en torno a los precios de los productos agropecuarios (tema que también ha sido destacado por diversos autores) e intentamos penetrar en las percepciones últimas que fundamentan las posiciones de los actores. Ello nos ha llevado a observar no sólo cómo fundamentan y sostienen sus argumentos en función de sus intereses materiales, sino además cómo lo viven.

En este sentido, identificamos derivaciones sustanciales acerca de la trama social desplegada en torno al uso social del excedente agropecuario. Así, destacamos que en los discursos de los actores rurales y exportadores se pudieron observar argumentos que van más allá del reclamo, demanda o modificación de políticas específicas, y que ponen de manifiesto los distintos marcos de referencia que fundamentan las propias posiciones. Por ello, los actores rurales formularon un discurso que ponía de relieve grandes brechas, entroncadas en cosmovisiones socioculturales contrapuestas. Cuestiones como el ‘ser argentino’, la ‘argentinidad’, la naturaleza de las ‘costumbres argentinas’, son las que, en definitiva, están en la base misma del conflicto.

No se trata de que el conflicto material por el excedente sea más o menos importante que el conflicto que señalamos, que puede ser denominado como de base cultural. Consideramos que la diferencia es analítica, y que ambos aspectos se articulan de manera compleja al interior de cada actor. Esto se puede ver claramente a medida que se avanza en la lógica de las argumentaciones. Porque, en última instancia, el hecho de que la intervención estatal peronista “mate la gallina de los huevos de oro” sería sólo el aspecto más visible de una política que atacaría un determinado orden social. Orden que fue la base de la riqueza y el progreso del país, y que estaba garantizado por la Constitución misma. Es decir, si la patria fue forjada por los militares que lograron la independencia; y el progreso material fue generado y promovido por “los hombres de campo”, cualquier intervención que ponga en cuestión este orden de cosas, será, por definición, ilegítimo.

Como se puede ver, si la elite peronista justificaba su intervención en términos de su proyecto político, y para ello apela al apoyo de los trabajadores, para sostener un modelo de desarrollo

económico y social que se correspondiera con los intereses de ellos mismos; los actores rurales, por el contrario, niegan dicha justificación, anteponiendo la necesidad de generar un progreso económico “genuino”, entendido éste como la continuación, la vuelta a la “normalidad”, de las condiciones que aseguren el modelo agroexportador.

Si bien el aspecto más básico de este modelo es el respeto a rajatabla de la propiedad privada, que adquiere rango de valor absoluto (al menos para los terratenientes), la continuidad del mismo dependía de la reproducción de la vida social que le daba sentido. En este punto, convendría preguntarse, más allá de la construcción de este discurso, si en realidad lo que estaba en juego no era la cuestión contraria: la reproducción de la vida social de los actores rurales dependía del modelo agroexportador, que estaba siendo amenazado por el proyecto político peronista.

### *Legitimidad de la intervención estatal y legitimidad del modelo de desarrollo*

Teniendo en cuenta estos desacuerdos profundos entre la elite peronista y los sectores sociales rurales-exportadores, creemos que se puede conceptualizar las tensiones entre los actores remitiéndolas a dos dimensiones, las cuales nos permitirán comprender en mejores términos la lógica del conflicto que afectó las políticas del IAPI y el destino mismo del Instituto<sup>73</sup>. En primer lugar, vale recordar que la legitimidad de la intervención estatal hace referencia al Estado como instrumento válido para intervenir en la esfera social y económica e implica el reconocimiento y aceptación de su intervención por parte de los actores socioeconómicos. En este sentido, la cuestión de la legitimidad en la intervención estatal se corresponde con la pregunta por el *quién* es el que está autorizado socialmente a decidir por las cuestiones de orden público: el Estado, el mercado y/o alguna otra institución.

En el caso aquí estudiado, esta dimensión pone de manifiesto el problema de la validez del Estado como instrumento para intervenir en el uso social del excedente agropecuario. Aquí, se pueden presentar conflictos entre los actores sociales en torno a la extensión de la intervención estatal, las áreas y esferas que afecta (económica en nuestro caso), y la profundidad con la que se hace dicha intervención. En este punto, entra también el problema de las formas de la intervención, por ejemplo, el grado en que incluye la participación de distintos actores de la

---

<sup>73</sup> En el Marco teórico de la Introducción se describe someramente lo que las dimensiones de legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo abarcan. En este apartado se especificará su adecuación histórica al período 1946-55. Asimismo, a través de ellas se analizará la información relevada a lo largo del trabajo de campo, procurando comprender el sentido que adquirió la intervención pública de la elite peronista y de los actores rurales. Con ello, se espera hacer un aporte al estudio de la interacción y del conflicto sociopolítico entre los actores estatales y privados durante la etapa inicial de la ISI en la Argentina.

sociedad civil, su forma de representación y capacidad de influencia real en el proceso decisorio. También abarca el problema de la autonomía estatal.

Empíricamente, una determinada legitimidad de intervención estatal siempre existe, puesto que desde nuestra perspectiva no hay sociedad moderna posible sin Estado. Sin embargo, más allá de esta discusión es importante mencionar que en nuestro país la legitimidad en la intervención estatal sufrió un quiebre luego de 1930. En efecto, la crisis obligó a redefinir el rol del Estado y con ello emergió una nueva legitimidad en su intervención, no exenta de fisuras y conflictos.

Como se mencionó en el marco teórico, queda claro que esta dimensión generalmente implica (o debería implicar) la existencia de un determinado patrón de intervención, el cual se hace y se legitima en nombre de un determinado modelo de desarrollo. A su vez, este modelo está delineado en forma más o menos explícita en los proyectos políticos de las fuerzas sociopolíticas que aspiran al poder estatal. Esta es la segunda dimensión: legitimidad del modelo de desarrollo. Vale recordar que si en la primera se pone en juego al Estado mismo como instrumento, y su legitimidad para intervenir en otras esferas de la vida social, en ésta entra en cuestión el *consentimiento* de los actores socioeconómicos hacia el *sentido* en que dicha intervención se vincula a un determinado modelo de desarrollo. Esta dimensión se corresponde por la pregunta acerca del *qué y para qué*. Es decir, qué es lo que hace a la validez y justificación de la intervención económica estatal.

Esta dimensión supone que entre los distintos actores sociales debería existir un consenso mínimo acerca de la orientación, el sentido, la finalidad y las consecuencias que tiene cierto patrón de intervención estatal en la conformación de un determinado *modo de desarrollo*. Es la invocación a cumplir con los requerimientos de este último –en la creencia de que es la mejor forma de cumplir con los objetivos de autorrealización de la sociedad– la que determina tanto el destino y el uso social del excedente agropecuario, como la posición que asumiría cada actor socioeconómico en el proceso productivo.

En nuestro caso de análisis, esta dimensión ha quedado en evidencia en las disputas entre los actores estatales y rurales acerca del patrón de intervención económica estatal, si éste debería apuntalar un modelo industrial mercadointernista o un modelo agroexportador. Empíricamente, consideramos que la disputa por la legitimidad en el modelo de desarrollo se puede ubicar en la Argentina en el período 1943-55, período en el que, de la mano con la emergencia del peronismo, se puso en cuestión el anterior modelo de desarrollo agroexportador y comenzó a ser racionalizado, en mayor o menor medida, un proyecto alternativo, industrial mercadointernista.

Consideramos que es hacia estas dos dimensiones que se remiten cada uno de los temas que hacen a la disputa entre la elite peronista y los actores rurales: comercialización, implementación de nueva normativa, participación en los organismos estatales, etc.

### *Lógicas de intervención en el discurso público*

Teniendo en cuenta las tensiones en torno a la legitimidad del modelo de desarrollo y de la intervención estatal, consideramos que se puede comprender mejor *la lógica de las interacciones de los actores* y el sentido que éstos le dan a sus *intervenciones* en el discurso público<sup>74</sup>. A partir de esta tesis se ha podido observar que detrás de las tensiones ocasionadas por el uso social del excedente agropecuario se revelaban lógicas de interacción complejas que remitían a conflictos más profundos entre los actores, y que estarían entroncadas en distintas cosmovisiones que definieron el tipo de vivencias sobre las que los actores construían su discurso y sostenían sus posiciones. Creemos que estos conflictos se pueden comprender mejor en términos del choque de legitimidades en torno a la validez que se le otorga al Estado para intervenir en la esfera económica y en su capacidad para definir el modelo de desarrollo.

En base a todas estas derivaciones del conflicto, podemos concluir que fue en el período 1946-49 en el que se establece un determinado tipo de interacción entre la elite peronista y los actores rurales, que marcará las posiciones de ambos para el resto del período. Como mostramos, es en la interacción mutua, y que tiene como telón de fondo las percepciones recíprocas construidas en el pasado inmediato respecto de la figura de Perón y su movimiento –y de lo que éste representó en términos de “amenaza” a un determinado modelo de desarrollo económico y social– en donde se sitúa el núcleo del conflicto.

Esto nos habilita a pensar las interacciones conflictivas en el período 1946-49 en términos de *lógicas*, concepto que nos permite penetrar en las formas de intervención de los actores y poner de relieve sus contradicciones y también racionalidad.

La generalidad de los actores rurales reclamaban el cese de la intervención estatal y la vuelta al libre funcionamiento del mercado. Así, su lógica de intervención estaba basada en tres axiomas<sup>75</sup>: 1) La ilegitimidad del Estado para intervenir en el uso del excedente agropecuario, puesto que se considera que viola la propiedad privada y, con ello, la Constitución Nacional. 2) Esta intervención estatal atenta contra el progreso económico y la solidez de la riqueza genuina, que son las actividades agropecuarias. Es decir, ilegitimidad en la intervención estatal en tanto se

---

<sup>74</sup> Ver Introducción, marco teórico.

<sup>75</sup> La idea de axioma ayuda a clarificar nuestro argumento, pues alude, en matemáticas y lógica, a un postulado desde el cual se parte, no necesita demostración y es la base sobre la cual se sostienen otros postulados.

hace en nombre de un modelo de desarrollo distinto al agropecuario exportador. 3) Finalmente, una argumentación de tipo culturalista, que legitimaría la intervención estatal y el modelo de desarrollo al que propende, en función de cuestiones como el “ser nacional”, la “conciencia del agro argentino”, “la forma argentina de hacer las cosas”, que fundamentaría un “actuar con criterio propio”. En última instancia, esto se basa en aquella visión dicotómica que señalábamos al final del Capítulo III, que ensalzaba las virtudes de la vida en el campo, en contraposición al “espejismo” de la vida urbana, “ajena a la auténtica realidad argentina”.

Como correlato de esta lógica de intervención, los actores rurales también establecieron demandas puntuales respecto de aquella misma intervención cuyo retiro reclaman, por ejemplo: la garantía por parte del Estado respecto de determinado nivel “mínimo” de ganancia. En este sentido, aquello que parece contradictorio, se vuelve racional a la luz de sus lógicas de intervención. Es decir, puesto que las actividades agropecuarias son la base de la riqueza nacional y sustentadoras del “ser nacional”, el Estado debe privilegiar su desarrollo a cualquier costo: asegurando mediante su intervención precios mínimos en las épocas de crisis, y retirándose del mercado en los momentos de suba de los precios internacionales.

Este punto –que puede englobarse en la categoría de “demandas específicas” de los actores rurales hacia el Estado peronista– es el que nos permite tratar al actor rural como uno, cuyas demandas son bastante homogéneas. Sin embargo, es importante también distinguirlos y desagregarlos, tal como se ha hecho en el análisis. Es que mientras que la elite rural, representada por la SRA, reclamaba por una garantía absoluta del derecho de propiedad, los productores no propietarios, arrendatarios, representados por la FAA, demandaban “dar la tierra a quien la trabaja”, apoyando la política de tierras del Gobierno peronista en el período 1946-49, bajando los arrendamientos, suspendiendo los desalojos y colonizando la tierra.

La elite peronista, por su parte, estableció una lógica de intervención sustentada en tres axiomas: 1) El Estado y el Gobierno peronista ungido electoralmente es legítimo para intervenir en la esfera económica y decidir sobre el excedente agropecuario, pues es el único actor que puede asegurar el bien común. 2) La intervención económica del Estado peronista es legítima pues su orientación propende un modelo de desarrollo industrial y socialmente inclusivo. Dado el contexto de la segunda posguerra, este modelo es el único legítimo, y el agroexportador no lo es, pues está perimido y es sostenido por actores (“la oligarquía terrateniente”) igualmente ilegítimos. 3) La elite peronista propuso una lógica de intervención en la que ella es la depositaria de la voluntad del pueblo y cuyo programa de gobierno es el que el país

“objetivamente” necesita. En contraposición, postula que aquellos quienes se oponen lo hacen en función de intereses egoístas, careciendo de legitimidad para intervenir en el discurso público.

En este sentido, la construcción de legitimidad de la intervención económica estatal en el área del IAPI, era defendida sobre la base de ensalzar la legitimidad y pertinencia del propio proyecto político a la vez que socavaba la legitimidad de aquellos quienes se oponían a la pauta de intervención del Estado peronista y el modelo de desarrollo que se pretendía apuntalar. Esta construcción se hacía oponiendo los “intereses mezquinos de los particulares” frente al “bien común, cuya única garantía sólo puede estar asegurada por el Estado (peronista)”<sup>76</sup>.

Como vemos, tanto la elite peronista como los actores rurales compartían –a pesar de sus supuestos y argumentaciones totalmente opuestos– una parte sustancial en sus lógicas de intervención: sostener las propias visiones y definiciones de la realidad, a la vez que socavar las posiciones sostenidas por el otro. Ello, porque las posiciones se percibían como naturalmente antagónicas, en tanto definirían proyectos competitivos en cuanto a los modelos de desarrollo y la pauta legítima de intervención estatal que este requiere. En resumen, ambos actores pretendían minar la postura del “adversario” apelando a: 1) su falta de correspondencia con criterios mínimos de “racionalidad”, “realidad”, “eficiencia”, “justicia”, “sentido nacional”; y 2) su carencia de legitimidad para participar o para tomar decisiones en función del “bien común”.

#### *El legado de las lógicas de intervención y los efectos sobre la intervención estatal*

El período 1946-49 fue crucial para el problema analizado, ya que en éste se establecieron determinadas lógicas de interacción entre las elites estatales y rurales que quedaron marcadas por la conflictividad y el antagonismo. Pensando en una perspectiva histórica más de mediano (¿y largo?) plazo podría pensarse que dicha lógica de interacción terminó conformando una especie de legado para la historia de las relaciones entre el Estado y los actores privados, en este caso, rurales. En esta perspectiva, el elemento que haría posible el largo alcance de este “legado” sería la memoria de los actores y sus percepciones mutuas, que permiten poner al “otro” en el lugar de un “adversario” cuyas pretensiones de intervención son siempre ilegítimas. A estos aspectos que hemos tratado en este trabajo, habría que agregar la persistencia de algunas de las cuestiones estructurales que conforman el contexto profundo sobre el que se montan los conflictos<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Sigal y Verón (2008) señalan los aspectos que conforman una determinada “estructura enunciativa” y que hacen al carácter del peronismo en tanto fenómeno discursivo, que basa su “eficacia en el discurso” en el “uso de la oposición nosotros-ellos”, “Perón-patria” vs “adversarios-antipatria”.

<sup>77</sup> En este sentido, reconocemos los aportes hechos por autores como Germani (1971 y 2003), Di Tella (1967 y 2003), y Murmis y Portantiero (2004) en cuanto ponen de relieve los efectos sociopolíticos de los cambios estructurales provocados por la emergencia de un nuevo patrón de desarrollo basado en la industrialización y la

El argumento es que, dadas estas lógicas de intervención, en el contexto de los conflictos en torno a la legitimidad de la intervención estatal y el modelo de desarrollo, las modificaciones al proyecto peronista y a su pauta de intervención estatal, sólo podían venir, o bien desde el interior de la elite peronista, o desde el exterior, por ejemplo, una crisis, pero nunca desde el “otro”.

El Gobierno peronista no aceptaba 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 modelo que había que cambiar. En este razonamiento, las expectativas y apoyos de los actores rurales y exportadores eran tenidas en cuenta solo en la medida necesaria para que éstos cumplieran su función: generar divisas para el esfuerzo de industrialización.

Estas diferencias son las que fundamentan las distintas posiciones de la elite peronista y agraria para desestimar y deslegitimar las críticas y demandas recíprocas. Nuestra hipótesis ha sido que esto fue lo que impactó negativamente en la posibilidad de generar mecanismos e instrumentos de intervención estatal más efectivos y eficientes. Es decir, el énfasis lo ponemos en la lógica de las interacciones tal como éstas se dieron históricamente, y no en una necesaria contraposición entre los intereses “objetivos” de las elites rurales y estatales<sup>78</sup>.

Pero, ¿por qué la formulación e implementación de políticas efectivas y eficientes dependería de determinados acuerdos entre las elites estatales y los actores privados? Evans (1996) establece que el concepto de “autonomía enraizada” –aspecto que es clave para la calidad en las intervenciones estatales en los procesos de cambio estructural– implica que las políticas públicas deben tener cierto grado de correspondencia con los problemas percibidos por los actores privados, y que, a la larga, dependen de éstos para su implementación efectiva.

En estos términos, se puede pensar que la política implementada por el Estado peronista a través del IAPI no supo responder a los problemas percibidos por los actores privados, y por lo tanto fue oscilante. Ello fue así debido a que la interacción negativa entre la elite peronista y los actores rurales-exportadores impidió tomar como serias –y no meramente como producto de “intereses egoístas”– determinadas advertencias respecto de las consecuencias que tendrían ciertas opciones de políticas.

---

creciente participación de los sectores populares y el rol de las elites políticas, particularmente desde 1930. Sin embargo, nos alejamos de las visiones que ponen en los factores socio estructurales la explicación de los procesos sociopolíticos concretos en la historia. Por ello, la necesidad de analizar en detalle la historia de las interacciones.

<sup>78</sup> En dicho aspecto, esta idea se diferencia de visiones como las de Waldmann (1985) según la cual la elite peronista, para poder llevar a cabo su proyecto, *debía* quebrar la oposición de las elites tradicionales y su vinculación con el capital extranjero. También se distancia de las visiones que responsabilizan al Gobierno peronista por no haber llevado su proyecto hasta las últimas consecuencias, aún si ello implicaba el desplazamiento total de la actividad privada en el comercio exterior.

En una perspectiva como esta, se pondría de relieve, por ejemplo, el hecho de que el enfrentamiento entre la elite peronista y los actores exportadores llevó a la primera a desestimar las advertencias de los segundos respecto de las consecuencias negativas que tendría trabar y/o renunciar a los mercados externos –principalmente latinoamericanos– ganados por la Argentina durante la guerra<sup>79</sup>. También, se observaría el hecho de que no fueron escuchados los reclamos rurales para que parte del excedente sea invertido en obras de infraestructura o mecanización con el objetivo de aumentar la productividad agropecuaria. Tampoco en cuanto a la posibilidad de modificar y hacer más efectivas cuestiones relacionadas a la implementación de la nueva normativa, como demoras en los permisos previos de exportación, falta de efectividad, agilidad y flexibilidad para resolver problemas derivados del propio accionar del IAPI, y el rediseño general de la gestión del comercio exterior.

Asimismo, dicha interacción negativa estuvo en la base de la emergencia de un modelo productivo agropecuario híbrido, no racional, pues se alteraba el antiguo sistema, basado en la estancia terrateniente, arrendamientos y rotación de la tierra para cultivo y ganadería, sin reemplazarlo por otro, sino simplemente congelando arrendamientos y suspendiendo desalojos<sup>80</sup>. En este sentido, se puede afirmar que la lógica conflictiva de interacción entre la elite peronista, que se proponía imponer un sistema “justo”, chocó con la lógica de los actores rurales, quienes bregaban por la racionalización de un sistema “eficiente”, basado en la “libertad” para disponer de su “legítima ganancia”. La imposibilidad de acordar pautas de intervención estatal podría pensarse que está, al menos, en la base de la emergencia de un sistema productivo que tardaría años en recuperar sus niveles de producción y productividad.

Es decir, como no se aceptaban críticas de los “intereses mezquinos” de los particulares, existieron importantes dificultades para establecer un sistema flexible y ágil que estuviera acorde con la necesidad de los distintos actores rurales para que estos cumplieran con los objetivos del propio proyecto peronista, aumentando el área sembrada, la producción y la productividad<sup>81</sup>. Por ello, repetimos, las modificaciones sólo podían venir desde dentro de la elite peronista.

---

<sup>79</sup> Durante la Segunda Guerra Mundial, ante la débil oferta mundial de productos manufacturados, la Argentina avanzó en la exportación de manufacturas sobre algunos mercados latinoamericanos (Gerchunoff y Llach, 2003). Es dable pensar que esta lógica de interacción negativa entre los actores estatales y económicos es parte de lo que explica la decisión de la elite peronista de privilegiar el mercado interno en detrimento del mercado externo. Este hecho se vuelve particularmente importante teniendo en cuenta la principal debilidad del modelo ISI: su incapacidad para generar un modo de desarrollo autosustentado, es decir, con capacidad de generar divisas por exportaciones industriales y dejar de depender de las exportaciones agropecuarias.

<sup>80</sup> Esto es lo que afirma Lattuada (1986) y que fue, en parte, lo que produjo la caída de producción en el período.

<sup>81</sup> En este punto, coincidimos con Schvarzer, quien señala que “la ubicación del organismo *por encima de las demandas de las empresas públicas o privadas* lo llevó a decidir importaciones muy costosas e ineficientes...” (2000: 199, subrayado propio).

Fue sólo en el marco de una crisis de gran magnitud que la elite peronista llevó a cabo modificaciones al organismo que aportaría nada menos que los recursos para el cumplimiento del proyecto peronista. Sin embargo, una vez ocurrida la crisis se llevó a cabo una política, no de profundización del camino recorrido, sino de cambio, una “vuelta al campo”. Así, esta elite político estatal se propuso disminuir el nivel de conflicto como medio para aumentar las exportaciones y resolver la crisis (Lattuada, 1986). Ello implicó que el congelamiento del IAPI fuera la muestra de buena voluntad del gobierno para con los sectores agrarios. A partir de ese momento, cuya fecha ubicamos entre 1949-52, se dio una creciente convergencia entre la elite peronista y los actores rurales. Junto con el cambio en la orientación de la intervención del IAPI 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<sup>82</sup>.

Sin embargo, tal como se señaló al final del Capítulo III, este nuevo contexto de “coexistencia pacífica” entre ambos actores no bastó para que en la elite de los actores rurales, representados por la SRA, predominara una postura contraria al Gobierno peronista. Ello se explica debido a: 1) que no aceptó nunca a la elite peronista por haber “atentado” y “confiscado” sus “legítimos” ingresos de la renta del suelo; 2) por haber puesto en cuestión el modelo agroexportador; 3) por haber desplazado a la elite rural de su posición de poder y prestigio en la sociedad argentina. Así, se puede entender en parte que hayan “apoyado” en público las políticas peronistas desde 1950, pero que en el fondo mantuvieran la tradicional oposición del período 1946-49. Ello quedó en evidencia con el apoyo que estos sectores dieron al golpe de 1955 y a los gobiernos de la autodenominada “Revolución Libertadora”<sup>83</sup>.

De esta forma, la experiencia en la intervención económica estatal peronista a través del IAPI pone de relieve las dificultades que tuvo la elite peronista para construir legitimidad en cuanto a

---

<sup>82</sup> Así, este trabajo se corresponde con algunas de las hipótesis de Lattuada (1986 y 2002) y Girbal Blacha (2003 y 2004) en cuanto a la lógica del conflicto en el período 1946-49 y la lógica de negociación entre 1949-1955. A su vez, tiende a distanciarse de las explicaciones que sólo responsabilizan por la frustración del desarrollo industrial argentino y del mal desempeño de las políticas peronistas, entre las que se encontraría el IAPI, a la persistencia de ciertos actores económicos (tradicionales-agropecuarios) que tendrían la capacidad de imponer sus intereses y preferencias, intereses que necesariamente retrasarían el desarrollo industrial del país.

<sup>83</sup> Esto confirmaría el análisis de Lattuada (2002) respecto de por qué los actores rurales mantuvieron su oposición al Gobierno peronista.

sus políticas en el ámbito del comercio de productos agropecuarios. En este trabajo, hemos explorado la hipótesis de que parte de esta dificultad se debió a la interacción de lógicas antagónicas con los actores rurales en el marco de los desacuerdos en torno a la legitimidad de la intervención estatal y el modelo de desarrollo.

A su vez, hemos mostrado algunos aspectos clave de la intervención estatal, sus capacidades y autonomía. El Estado peronista contaba en este período con considerables capacidades que sustentaban una resuelta voluntad de autonomía por parte de estas elites políticas. Sin embargo, consideramos que es importante detenerse sobre un aspecto que nos ha llamado la atención: era la misma elite peronista la única legitimada para determinar tanto la validez como la mejor forma de lograr los intereses de los productores agropecuarios. Así, se confirma nuevamente el alto grado de autonomía del Estado peronista respecto de los actores rurales, que contrastó con su mínimo grado de enraizamiento del período 1946-49.

En contrapartida, y con relación a los actores populares, que eran la base de apoyo por excelencia del régimen, el Estado peronista estableció otro tipo particular de autonomía, que denominamos *sesgada*<sup>84</sup>, es decir, el enraizamiento de la autonomía peronista estuvo sesgado hacia determinados actores sociales y en detrimento de otros. El Estado representaba y estaba inserto en amplios sectores sociales, su enraizamiento estaba limitado a los parámetros definidos por el proyecto peronista: básicamente los sectores populares, en especial las corporaciones representativas de los trabajadores. La intervención de estos y su capacidad para influir las políticas, estaba relativamente asegurada, mientras que la de algunos grupos industriales específicos, que también se procuraba atraer a la coalición, tenían una intervención esporádica. En contraposición, el Estado peronista, fue extremadamente autónomo respecto de los actores rurales, autonomía que fue afectada y reformulada en el período 1949-55 a través de la redefinición de la participación de los distintos actores, pero que sin duda fue preservada.

Esta tesis procuró avanzar, a través de un caso de estudio como el IAPI, en la comprensión del proceso por el que la elite peronista y los actores rurales establecieron lógicas conflictivas de interacción en los inicios de la ISI, limitando la legitimidad de este modelo y la calidad de su intervención económica. Sin embargo, aun queda por estudiar importantes áreas para entender los conflictos que minaron la legitimidad del modelo ISI y su pauta de intervención estatal.

---

<sup>84</sup> Nuestro concepto de “autonomía sesgada” se corresponde con las visiones que argumentan que el Estado peronista estuvo influido y fue poroso a los intereses de la clase proletaria, representada a través de las corporaciones como la CGT, estableciendo una relación con estos actores que no podría ser caracterizada como mera subordinación al poder estatal. En esta línea, se ubican los trabajos de Torre (1999) y Jáuregui (2004), para los cuales remitimos a nuestra Introducción (*Debates sobre la intervención económica estatal peronista y el conflicto sociopolítico, 1946-55*).

En especial, consideramos que para avanzar en este aspecto crucial para el desarrollo argentino en el largo plazo podría ser fructífero analizar la dinámica de interacciones entre la elite peronista y los empresarios industriales y los trabajadores. El estudio de sus interacciones permitiría apreciar la legitimidad del modelo de industrialización, no sólo observando la oposición de ciertos actores (los rurales) a la ISI y a su pauta de intervención estatal, sino también analizando los conflictos y acuerdos entre la elite estatal, los industriales y los trabajadores respecto de las variables que hacen al modelo ISI: precios, salarios, inserción internacional, comercio exterior, política monetaria, crediticia, etc. Así, se podría abarcar un proceso socialmente más complejo que involucra además las posiciones e interacciones de actores que supuestamente estaban interesados en el mantenimiento del modelo ISI.

En este sentido, adquiere especial relevancia el estudio de instituciones creadas por el Estado peronista para construir legitimidad a su pauta de intervención económica y apuntalar el consenso entre los actores sociales con el objetivo de resolver algunos de los problemas derivados de la misma ISI. Esta fue, entre otras, la función de organismos como el Consejo Económico Nacional y las distintas iniciativas desplegadas en su marco: Comisión Nacional de Precios y Salarios, Comisión Económica Consultiva, Congreso e Instituto Nacional de la Productividad.

## **Fuentes**

### ***Diarios***

*La Nación, La Prensa, Clarín, El Líder, Democracia, El Mundo, El Laborista, El Pueblo.*

### ***Revistas***

*Anales de la SRA, Finanzas, Hechos e Ideas, Horizontes Económicos, Todo es Historia.*

### ***Archivo General de la Nación, Secretaría de Asuntos Técnicos***

Legajos: 435, 448, 454, 456, 461, 471, 473, 563, 585, 628, 631, 633, 634, 640, 645, 647, 664, 683.

### ***Memorias, legislación y documentos consultados***

*Memoria del Banco Central de la República Argentina (BCRA):* año 1946.

*Memorias del IAPI:* años 1949 a 1954 (son la totalidad de las memorias publicadas).

*Memorias de la SRA:* 1947 a 1951 y 1954.

*Decreto 15.350* (28-05-46 de creación del IAPI).

*Ley 13.548* (24-08-49, por la que el IAPI pasa a depender del Ministerio de Economía).

*Ley 13.668* (15-10-49, de modificación a la carta orgánica del IAPI).

*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.

*Discursos pronunciados con motivo de tomar posesión de sus cargos los miembros del primer directorio del Instituto Argentino para la del Promoción del Intercambio.* IAPI, 1964.

*Presentación del Primer Plan Quinquenal a la Cámara de Diputados.* Tomado de *Finanzas Revista Mensual de Economía*, nov-dic., N° 124-125, págs. 7-43, 1946, Bs. As.

## **Referencias bibliográficas**

Amin, S. (1975): *Desarrollo desigual*, Nuestro Tiempo, México.

Arceo, E. (2003): *Argentina en la Periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, UNQ-FLACSO-IDEP, Bs. As.

- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994): *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.
- Ferrer, A. (1963): *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI, Bs. As.
- Belini, D. (2001): “Di.N.I.E. y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955”, en *Desarrollo Económico* vol. 41, N° 161, abril-junio.
- Belini, D. (2004): “Estado y política industrial durante el Primer Peronismo(1946-1955)”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.
- Belini, D. y Rougier, M. (2006): “Los dilemas de la historiografía económica sobre el peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes. Aportes para la construcción de una agenda de investigación”, en Gelman, J., comp., *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Prometeo, Bs. As.
- Belini, D. y Rougier, M. (2008): *El estado empresario en la industria argentina, conformación y crisis*, Manantial, Bs. As.
- Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.
- Berrotarán, P. M. (2004): “La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.
- Berrotarán, P. M. (2008): “Educar al funcionario: ‘de la frialdad de las leyes a las innovaciones doctrinarias’ (Argentina 1946-1952)”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. [En línea], Debates, 2008, Puesto en línea el 16-06-08. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index36602.html>.
- Brennan, J. P. (2002): “El empresariado: la política de cohabitación y oposición”, en *Los años peronistas (1943-1955)*, Torre, J. C. (comp.), Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

- Buchrucker, C. (1987): *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Sudamericana, Bs. As.
- Campione, D. (1996): *El aparato del estado. Sus transformaciones -1943-1946*, publicación de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Canelo, P. (2004): “La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981), en Pucciarelli, A., coord., *Empresarios, Tecnócratas y Militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Siglo XXI, Bs. As.
- Canelo, P. (2010): *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*, Prometeo, Bs. As.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.
- Cardoso, F. H. (1970): “Desarrollo y dependencia: perspectivas teóricas en el análisis sociológico” en *Sociología del desarrollo: seminario sobre aspectos teóricos y metodológicos*. Solar/Hachette, Buenos Aires.
- Castellani, A. (2006): *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, octubre, mimeo. Disponible en Biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo, Bs. As.
- Cornblit, O. E., Gallo, E. (h.), y O'Connell A. (1962): “La Generación del ‘80 y su Proyecto: Antecedente y Consecuencias”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 1, No. 4, Enero-Marzo, pp. 5-46.
- Cosser, L. (1961): *Las funciones del conflicto social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cosser, L. (1970): *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*, Amorrortu, Bs. As.
- Cortés Conde, R. (1985): “The export economy of Argentina, 1880-1920”, en Cortés Conde and S.Hunt (eds.), *The Latin American Economies*, New York, Homes and Meier, 1985.

- Cortés Conde, R. (1998): *Progreso y declinación de la economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Cramer, Gisela (2002): “Pre-peronist Argentina and the Origins of IAPI”, en *Iberoamericana*, N° 5, 2002 , pags. 55-78.
- Cúneo, D. (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Pleamar, Bs. As.
- De la Torre, C. (2003): “Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, N° 1, Santiago de Chile.
- Di Tella, G. y Zymelman M. (1967): *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Eudeba.
- Di Tella, T. (2003): *Actores y coaliciones. Elementos para una teoría e la acción política*. La Crujía e Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As.
- Di Tella, T. (1977): “Populismo y reformismo”, en O. Ianni (comp.), *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Serie Popular Era, México.
- Dorfman, A. (1970): *Historia de la Industria argentina*, Buenos Aires, Solar.
- Durkheim, E. (1975): *La división del trabajo social*. Libro III, Ed. Planeta-Agostini. Barcelona.
- Elias, N. (1993): *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, N° 140, Vol. 35, enero-marzo, Buenos Aires.
- Fayt, C. (1967): *La naturaleza del peronismo*, Viracocha Editores, Bs. As.
- Ferrer, A. (1973): *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As.
- Fodor, J. (2009): “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?”, en Rock, David (comp.), *Argentina en el siglo veinte. Economía y desarrollo desde la elite conservadora a Perón-Perón*, Lenguaje Claro, Bs. As.
- Gerchunoff, P, y Antúnez, D. (2002): “De la bonanza a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. (director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Bs. As.
- Germani, G. (1971): *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós, Bs. As.
- Germani, G. (2003): *Autoritarismo, Fascismo y populismo nacional*, Temas, Bs. As.
- Giddens, A. (1994): *Sociología*, Alianza, Madrid.
- Girbal-Blacha, N. (2003): *Mitos, realidades y paradojas en la argentina peronista (1946-1955)*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Buenos Aires.
- Girbal-Blacha, N. (2004): “Organización cooperativa agraria y política gubernamental en la Argentina peronista 1946-1955”, en *Signos Históricos*, páginas 39-67, julio-diciembre, n° 12, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Gravil, R. (1971): “La intervención estatal en el comercio de exportación argentino entre las dos guerras”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 10, No. 39/40, oct.
- Habermas, J. (1989): “El Contenido Normativo de la Modernidad”; en: *El Discurso Filosófico de la Modernidad*; ed. Taurus, Madrid.
- Habermas, J. (1990): *Pensamiento Post-Metafísico*; edit. Taurus, México.
- Habermas, J. (1994): *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos*; edit. Cátedra, Madrid.
- Halperin Donghi, T. (1994): *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Bs. As.
- Horowicz, A. (1986): *Los cuatro peronismos*, Hyspamérica, Bs. As.
- Horowitz, J. (2004): *Sindicatos, el estado y el surgimiento de Perón 1930/1946*, EDUNTREF Buenos Aires.
- Imaz, J. L. de (1965) [1964]: *Los que mandan*, Eudeba, Bs. As.
- James, D. (1990): *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Bs. As., Sudamericana.
- Jáuregui, A. (2000): “La regulación económica y la representación corporativa en la Argentina y el Brasil”, en *Revista de Sociología e Política*, N° 14, junio. Curitiba.
- Jáuregui, A. (2004): “Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista”, en Berrotarán, Jáuregui y Rougier (2004): *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Bs. As, Imago Mundi.

- Kenworthy, E. (1975): “Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, 56, 14 enero-marzo.
- Llach, J. J. (1987): *Reconstrucción o estancamiento*, Buenos Aires, Editorial Tesis - ADEBA.
- 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.
- Little, W. (1979): “La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955” en *Desarrollo Económico*, 19, N° 75, oct-dic.
- Luna, F. (1972): *El 45*, Sudamericana, Bs. As.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu editores, Bs. As.
- Mannheim, K. (1942): *Libertad y Planificación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Murmis, M., Portantiero, J. C. (2004): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Bs. As.
- Novick, S. (2004): *I.A.P.I. Auge y decadencia*, Catálogos, Bs. As.
- Nun, J. (1987): “La teoría política y la transición democrática”; en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Nun, J. y Portantiero, J. C. (comp.), Puntosur, Bs. As.
- O’Donnell, G. (1972): *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Bs. As.
- O’Donnell, G. (1977): “Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1973”, *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64.
- O’Donnell, G. (1982): *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, Bs. As.
- Oszlak, O. (2006): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Ariel, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento Cedes/ G. E. CLASCSO/ N° 4, 44 p. Bs. As.
- Peña, M. (1986): *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Portantiero, J. C. (1977): “Economía y política en la crisis argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N°2.

- Potash, R. A. (1985): *El ejército y la política en la Argentina (II). 1945-1962. De Perón a Frondizi*. Hyspamérica, Bs. As.
- Przeworski, A. (2000): “Compromiso de Clases y Estado: Europa Occidental y América Latina”, en Lechner, N. (Comp.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Ranis, M. (1997): *Clases, democracia y trabajo en la Argentina contemporánea*, Bs. As., Ediciones Corregidor.
- Rapoport, M. (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Bs. As. Ediciones Macchi.
- Rein, R. (1998): *Peronismo, Populismo y Política. Argentina 1943-1955*. Bs. As., Editorial Belgrano,.
- Rein, R. (2008): “Los hombres detrás del Hombre: la segunda línea de liderazgo peronista”, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 19, Primer semestre.
- Rex, J. (1985): *El conflicto social*, Siglo XXI, Madrid.
- Rouquié, A. (1982): *Poder militar y sociedad política en la Argentina II (1943-1973)*, Emecé, Bs. As.
- Rougier, M. (2001): *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Centro de Estudios de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Doc. de trabajo N° 5, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Rougier, M. (2007): *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Ediciones Cooperativas, Bs. As.
- Sábato, J.F. (1988): *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, CISEA, Bs. As.
- Schvarzer, J. (2000): *La industria que supimos conseguir. Una historia político –social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, Bs. As.
- Schorr, M. (2005): *Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales*, Tesis de Doctorado, FLACSO, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (2006): “La industria argentina en la perspectiva de la historia”, en Gelman, J., comp., *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Prometeo, Bs. As.

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta.

Sidicaro, R. (1999): “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955”, en Mackinnon, María Moira, y Petrone, Mario Alberto, *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Bs. As., EUDEBA. Originalmente publicado en *A Journal of Latin American and Caribbean Studies*, N° 31, Amsterdam, dic. 1981.

Sidicaro, R. (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico*, Bs. As., Siglo XXI.

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

Sigal, S. y Verón, E. (2008): *Perón o Muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Eudeba, Bs. As.

Sowter, L. (2009): “La intervención estatal peronista y los sectores agrarios: conflicto y consenso en una etapa de transformación. El caso del IAPF”. Artículo presentado en las XII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia, Universidad Nacional del Comahue, 28-31 de octubre.

Sunkel, O. y Paz, O. (1980): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Editorial Siglo XXI, México.

Todeschini, F. (2004): “El BCRA y el IAPI en la política económica peronista: 1946-1955”. Documento de Trabajo No 68, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés.

Torre, J. C. (1999): “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en Mackinnon, María Moira, y Petrone, Mario Alberto, *Populismo y neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA. Originalmente publicado en *Desarrollo Económico*, vol. 28 N° 112, enero-marzo 1989.

Torre, J. C. (2002): “Introducción a los años peronistas”, en *Los años peronistas (1943-1955)*, Torre, J. C. (comp.), Nueva Historia Argentina, Vol. VIII, Sudamericana, Bs. As.

Van Dijk, T. (1999): *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. (2000): *El discurso como interacción social*, Madrid: Gedisa.

Villanueva, J. (1972): “El origen de la industrialización argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 47.

Waisman, C. H. (2006): *Inversión del desarrollo en la Argentina. Políticas contrarrevolucionarias y sus consecuencias estructurales*. Eudeba, Bs. As.

Waldmann, P. (1985): *El Peronismo. 1943-1955*, Hispamérica, Bs.As.

Weber, M. (2004): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Wynia, G. (1986): *La Argentina de posguerra*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Zapiola, M. G. y Leguizamón, C. M. (1988): “La Concertación Peronista de 1955: El Congreso de la Productividad”, en *La formación del sindicalismo peronista*, Torre, J. C. (comp.), Legasa, Buenos Aires.

## ANEXO I

Cuadro de operacionalización de variables para el análisis de las interacciones conflictivas entre la elite peronista y los actores rurales en cuanto a sus orientaciones respecto de la legitimidad de la intervención económica estatal y el modelo de desarrollo:

Variable macro	Categorías	Subvariables	Indicadores	Fuentes	Técnicas de análisis
Intervención económica estatal peronista	<p><i>Orientación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordada.</li> <li>• Desde “arriba”.</li> <li>• Industrialización</li> <li>• Agroexportación.</li> </ul>	<p><i>Características políticas y económicas del proyecto peronista:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos económicos y políticos.</li> <li>• Concepción de la sociedad y del conflicto.</li> <li>• “Reorganización” y nuevo modelo de desarrollo. Rol de los actores rurales.</li> <li>• Rol del Estado y patrón de intervención.</li> </ul> <p><i>Política económica y de comercio exterior</i></p>	<p>Política económica general: monetaria, fiscal, crédito, etc.</p> <p>Política de intervención del IAPI en el comercio exterior.</p> <p>Nueva normativa que regula el comportamiento de actores rurales y exportadores.</p> <p>Discursos de la elite peronista.</p> <p>Ideología y doctrina peronista</p> <p>Estrategia y alianzas sociopolíticas.</p>	<p>Documentos oficiales: informes, memorias y planes de gobierno.</p> <p>Archivos del CNP, el IAPI y el Ministerio de Economía.</p> <p>Leyes y decretos.</p> <p>Diarios y revistas.</p> <p>Bibliografía.</p>	<p>Análisis documental y bibliográfico.</p> <p>Análisis del discurso.</p>
	<p><i>Calidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta</li> <li>• Media</li> <li>• Baja</li> </ul>	<p><i>Recursos financieros y capacidades administrativas</i></p> <p><i>Autonomía relativa</i></p> <p><i>Características de la elite estatal peronista</i></p>	<p>Características de la elite peronista</p> <p>Origen y trayectoria de algunos de los principales funcionarios.</p> <p>Coherencia en las políticas aplicadas por el IAPI</p> <p>Participación de las corporaciones rurales y/o sus miembros en la toma de decisiones y los organismos del Estado</p>	<p>Documentos oficiales: informes, memorias y planes de gobierno.</p> <p>Archivos del CNP, el IAPI y el Ministerio de Economía.</p> <p>Leyes y decretos.</p> <p>Diarios y revistas.</p> <p>Bibliografía.</p>	<p>Análisis documental y bibliográfico.</p> <p>Análisis del discurso.</p>

<p align="center"><b>Intervención pública de los actores (conflictos y consensos)</b></p>	<p>Elite peronista</p>	<p><i>Lógica de intervención en el discurso público:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Argumentos y justificaciones.</li> <li>• Pretensiones de legitimidad.</li> </ul> <p><i>Legitimación de la intervención Estatal</i> <i>Legitimación del modelo de desarrollo</i></p>	<p>Discursos y argumentos de los principales miembros de la elite peronista.</p> <p>Ideología, doctrina y proyecto peronista.</p> <p>Visión de la elite peronista respecto de los problemas a resolver en distintas coyunturas.</p> <p>Argumentos que valoran la Constitución de 1949.</p>	<p>Documentos oficiales: informes, memorias y planes de gobierno.</p> <p>Archivos del CNP, el IAPI y el Ministerio de Economía.</p> <p>Leyes y decretos.</p> <p>Diarios y revistas.</p> <p>Bibliografía.</p>	<p>Análisis bibliográfico.</p> <p>Análisis del discurso.</p>
	<p>Actores rurales</p>	<p><i>Lógica de intervención en el discurso público:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Argumentos y justificaciones.</li> <li>• Pretensiones de legitimidad.</li> </ul> <p><i>Legitimación de la intervención Estatal</i> <i>Legitimación del modelo de desarrollo</i></p>	<p>Discursos y argumentos de los principales miembros de los actores rurales.</p> <p>Argumentos que valoran la Constitución de 1853 y la Ley 11.747 (Juntas Reguladoras de la Producción) de 1933.</p> <p>Posiciones de las organizaciones corporativas rurales respecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política económica general.</li> <li>• Política de intervención del IAPI en el comercio exterior.</li> </ul>	<p><i>Organizaciones corporativas rurales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos e informes: públicos y privados.</li> <li>• Memorias.</li> <li>• Difusión institucional.</li> </ul> <p>Diarios y revistas.</p> <p>Bibliografía.</p>	<p>Análisis bibliográfico.</p> <p>Análisis del discurso.</p>