

CHOQUES SECTORIALES Y CAMBIO POLÍTICO

La experiencia argentina*

GILBERT W. MERKX

*Departamento de Sociología
Universidad de Nuevo México*

A PARTIR de 1929, Argentina ha experimentado un notable conjunto de cambios políticos y económicos. Durante los años veinte, este país constituía un ejemplo del crecimiento económico basado en la expansión de las exportaciones, y un modelo de la democracia burguesa en su forma parlamentaria. Pero esa Argentina es cosa del pasado, y ahora el nombre de este país probablemente nos haga pensar en golpes militares y estancamiento económico. Tal transformación merece una atención mayor de la que ha recibido hasta ahora. El interrogante sobre "¿qué le pasó a Argentina?" es tan importante para quienes estudian el subdesarrollo como lo es el interrogante de "¿qué le pasó a Alemania?" para quienes estudian los problemas de los países industrialmente avanzados.

La teoría de los choques de los sectores desarrollada por Markos Mamalakis resulta de gran utilidad en el análisis del cambio social en Argentina.¹ En este trabajo haré una interpretación de la historia argentina reciente, basada en dicha teoría, que cubre los años de Perón y siguientes. En particular me concentraré en los aspectos económicos y políticos de las transacciones entre los sectores y entre grupos de ingresos dentro de ellos. Esta investigación tiene en parte el propósito de determinar la importancia de la experiencia argentina para entender los procesos de otros países en desarrollo. Si el estancamiento argentino resulta ser el producto de ciertos patrones de transacción sectorial, más bien que un resultado exclusivo del carácter nacional y el liderazgo carismático, podemos esperar que se produzcan otras Argentinas como resultado de procesos sectoriales similares.

* Este trabajo se presentó en la Conferencia sobre "Clases y Sectores" del Centro Latinoamericano de la Universidad de Wisconsin en Milwaukee.

¹ Markos Mamalakis, "La Teoría de los Choques entre Sectores", *El Trimestre Económico*, Vol. 33 (20, abril-junio de 1966, núm. 130, pp. 187-222), y "The Theory of Sectoral Clashes", Centro Latinoamericano, Universidad de Wisconsin en Milwaukee, Documento para Discusión Núm. 19, abril de 1969. Además de lo que debo al profesor Mamalakis por sus contribuciones conceptuales, quiero reconocer la ayuda recibida de las observaciones y datos empíricos de Carlos F. Díaz-Alejandro, Javier Villanueva, Hugh Schwartz, Eldon Kenworthy y Gino Germani.

EL ASCENSO DE PERÓN

Generalmente se asocia al nombre de Perón el cambio del desarrollo económico argentino, que pasa de la agricultura de exportación a la producción de manufacturas para sustituir importaciones. Sin embargo, los especialistas están atacando ahora esta tesis, y se está poniendo en claro que el cambio fundamental en las relaciones entre los sectores se inició en Argentina con la Gran Depresión. El predominio del sector agrícola sufrió el impacto de las tres características principales de la depresión: la cesación de los movimientos de capital, el descenso en el precio de los bienes, y una contracción del volumen de comercio internacional. Como una parte de su defensa de la economía argentina, el gobierno conservador de los años treinta inició políticas que llevaron al sector agrícola a una coalición con el pequeño sector industrial.

La mayor parte de estas medidas no se tomó con el propósito específico de ayudar al sector industrial, sino que trataba de proteger los mercados de exportación, ayudar a la producción agrícola y conservar la capacidad de Argentina para cumplir sus obligaciones internacionales. Y sin embargo, cuando se resumen las políticas del gobierno de los años treinta, las mismas parecen una relación de técnicas de sustitución de importaciones: la política fiscal expansionista, la inversión en infraestructura, aumentos de los aranceles, devaluaciones monetarias, movimientos negativos de los términos de intercambio para los bienes rurales, discriminación cambiaria contra las importaciones, y patrones de comercio bilateral impuestos artificialmente.

Es clara la lógica de este cambio, de una situación en que se ignoraba el sector industrial a otra en que se lo estimula. Antes de 1930, el sector agrícola se beneficiaba cuando se desalentaba la demanda interna, dada la insatisfecha demanda externa de sus productos. Después de 1930 sucedió lo contrario. La demanda externa estaba saturada, y el sector agrícola se beneficiaría con un aumento de la demanda interna. El crecimiento de la industria nacional beneficiaba a la agricultura nacional, y podemos afirmar entonces que existía entre ellas una coalición natural de intereses.

La reacción del sector industrial no pudo haber sido más impresionante. Para 1935 la inversión industrial había aumentado 68 % sobre el bajo nivel de 1932.² En el período que va de 1935 a la caída del último gobierno conservador, en 1943, el número de establecimientos manufactureros pasó de 38 000 a 61 000 (un aumento de 60 %), el valor agregado por la industria pasó de 1.274 a 2.676 billones de pesos corrientes (un aumento de 110 %), y el número de trabajadores y empleados industriales pasó de 467 000 a 854 000 (un aumento de 83 %).³

² CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina* (México: Naciones Unidas, 1959). Anexo Estadístico, pp. 4 y 81.

³ República Argentina, *Censo Industrial de 1946* (Buenos Aires: Dirección General del Servicio Estadístico Nacional), p. 16.

Fue así como las políticas de los gobiernos conservadores de los años treinta lograron lo que no habían podido hacer los gobiernos radicales de los años veinte: alterar el orden social y económico existente en Argentina. Entre 1914 y 1935, la fuerza de trabajo industrial había crecido a una tasa no muy diferente a la de la población en general (aproximadamente 2 % anual). En cambio, después de 1935 el número de empleados y trabajadores en la industria creció a un ritmo seis veces mayor (12 % anual). Para 1946, el año en que Perón llegó a la presidencia, ya había más de un millón de personas trabajando en la industria, concentrada en gran medida en el área de Buenos Aires, y la fuerza de trabajo industrial representaba el 17 % de la población económicamente activa. Estos datos aparecen en el cuadro I-a.

CUADRO I-a

CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO INDUSTRIAL

1935-1946

<i>Grupo</i>	<i>1935</i>	<i>1943</i>	<i>1946</i>	<i>% Inc. 35-46</i>	<i>% Inc. anual</i>
Empleados	49 225	87 778	135 484	176	16
Trabajadores	418 020	756 222	938 387	124	11
<i>Total de la Fuerza de Trabajo Industrial</i>	<i>467 315</i>	<i>844 000</i>	<i>1 073 871</i>	<i>130</i>	<i>12</i>
<i>Total de la población argentina</i>	<i>12 939 573</i>	<i>14 755 720</i>	<i>15 260 013</i>	<i>18</i>	<i>1.5</i>

FUENTES: Fuerza de Trabajo, *Censo Industrial de 1946* (Buenos Aires: Dirección General del Servicio Estadístico Nacional), p. 16. En este trabajo se revisaron las cifras de censos industriales anteriores, para ajustar los grupos a los utilizados en 1946. Las cifras de la población argentina han sido tomadas de *Informe Demográfico de la República Argentina 1944-54* (Buenos Aires: Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1956), p. 12.

De manera que el surgimiento de Perón fue más el resultado que la causa de la expansión del sector industrial argentino. Al igual que el resto de los coroneles que estaban detrás del golpe de 1943, Perón estaba a favor de la industria y el Eje, en contra de los ingleses y de la agricultura. Pero al revés de sus rivales, Perón era el único oficial suficientemente astuto para cortejar a todos los grupos de ingresos dentro del sector industrial. Al ayudar al sector laboral para que se organizara, no sólo fortaleció al gobierno militar, sino también su propia posición. En el encuentro del 17 de octubre de 1945, pudo derrotar a sus oponentes para completar de esta manera el apoderamiento total del gobierno por parte del sector industrial.

CUADRO I-b

MAGNITUD RELATIVA DE LA FUERZA DE TRABAJO INDUSTRIAL

1895-1946

<i>Año</i>	<i>F. de T. industrial</i>	<i>Población económicamente activa *</i>	<i>F. de T. I. como % de la PEA</i>
1895	118 835*	1 601 826	7
1914	389 716**	3 119 148	12
1946	1 073 871	6 267 313	17

* La PEA se refiere a las personas censadas que manifestaron tener un empleo. La PEA de 1946 aparece realmente en el Censo de 1947, pero aun si reducimos esta cifra en un 3 % (la tasa anual de crecimiento de la PEA a partir de 1914), no se afecta la cifra de la FTI como % de la PEA.

** La cifra de la FTI de 1946 no es estrictamente comparable con las de 1895 y 1914, pero es probable que las diferencias no sean muy grandes, según lo sugieren algunas pruebas de comparabilidad. FUENTES: *Censo Industrial de 1946*, p. 16; *IV Censo General de la Nación*, Vol. I, p. xci; *III Censo Nacional* (1914), Vol. 4, pp. 383-397; *II Censo Nacional* (1895), Vol. 2, pp. cxc-cxciii.

EL GOBIERNO DE PERÓN

La política argentina ya no podía volver a ser como antes. La politización del proletariado urbano, que se realizó entre 1943 y 1946, significaba que la balanza del poder electoral se había inclinado permanentemente hacia abajo. Los trabajadores, al igual que los industriales, sintieron que el gobierno se mostraba partidario de sus intereses, y además sabían que ellos habían desempeñado un papel principal en el ascenso al poder de dicho gobierno. La amplia base social del apoyo industrial a Perón se refleja en la composición de la delegación peronista al Congreso de 1946, particularmente cuando se la compara con la delegación de los radicales. Esto se hace en el cuadro II. La política argentina ya no era una arena donde sólo luchaban la clase alta y la media. Pero el mismo tono del gobierno de Perón que entusiasmó a la clase trabajadora, contribuyó indudablemente a crear una creciente hostilidad de las clases media y alta contra Perón, a quienes les molestaba tanto la vulgaridad y autoritarismo de la administración peronista como la naturaleza de sus políticas. En años posteriores esta hostilidad aumentó tanto que Perón empezó a tener dificultades para encontrar personas calificadas dispuestas a ocupar posiciones en el gobierno.

El gobierno de Perón tenía como objetivo principal de su política el desarrollo económico de Argentina por medio de la industrialización. El propio Perón condenó a todos los gobiernos anteriores por no haberse fijado el mismo objetivo: "Quienes han ocupado el sillón presidencial han ejercido el gobierno político, pero no el gobierno económico

CUADRO II

CATEGORÍA OCUPACIONAL DE LOS CONGRESISTAS RADICALES Y PERONISTAS EN 1946,
MOSTRANDO LA AFILIACIÓN DE LOS PERONISTAS *

Categoría	Radicales	Peronistas	
		Laboristas ex socialistas	Ex radicales ex conservadores
1. Clase alta	20 % (9)	2 % (1)	10 % (7)
2. Clase media alta	73 % (32)	25 % (15)	64 % (45)
3. Clase media	4 % (2)	25 % (15)	16 % (11)
4. Clase media baja	— (0)	8 % (5)	— (0)
5. Clase obrera	— (0)	23 % (14)	3 % (2)
Sin dato	2 % (1)	18 % (11) *	7 % (5)
Totales	99 % (44)	101 % (61)	100 % (70)

* Darío Cantón, *El Parlamento Argentino en épocas de cambio: 1890, 1916 y 1946* (Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1966), p. 57. Cantón afirma que los peronistas sin dato, especialmente los del Partido Laborista, casi seguramente pertenecen a la clase trabajadora, ya que no se pudo encontrar sus nombres en un examen cuidadoso de las listas de miembros de las organizaciones empresariales y profesionales (nota de pie de las pp. 38-39).

ni el social." El 21 de octubre de 1946, presentó al Congreso un Plan de Cinco Años destinado a lograr aquel objetivo. Se afirmaba en su Introducción:

Debemos desarrollar nuestros recursos... La solución del problema argentino es la industrialización y la comercialización de los bienes que ahora producimos.

El plan señalaba cuatro razones por las cuales se necesitan nuevas industrias: 1) para aumentar la independencia económica del país; 2) evitar la desocupación en la posguerra; 3) aumentar el ingreso nacional, y 4) aumentar la estabilidad económica del país.⁴

Los detalles de la ejecución del plan quedaban un poco vagos, pero los objetivos del gobierno de Perón se delineaban claramente.

Perón y sus asesores económicos empezaron a ejecutar su programa de nacionalismo económico aun antes de que aquél tomara formalmente posesión de la presidencia. Actuaron en varios frentes: 1) se utilizaron las reservas de divisas para cubrir la deuda externa y para comprar activos en el exterior (en lugar de emplearlas en nuevas inversiones); 2) se nacionalizaron, por medio de compras, las inversiones extranjeras en la infraestructura económica (especialmente en los sectores de transportes

⁴ Carl C. Taylor, *Rural Life in Argentina* (Baton Rouge, La.: Universidad Estatal de Luisiana, 1948), p. 446.

y energía); 3) se crearon empresas estatales para sustituir a empresas extranjeras o para estimular nuevas operaciones; 4) se extendió en gran medida el control del crédito, del comercio exterior y de cambios, y 5) se utilizaron los instrumentos económicos antes citados para estimular activamente la sustitución de importaciones por el sector industrial.

Con la excepción del énfasis que se ponía en el pago de la deuda externa y la compra de activos extranjeros, esta política era básicamente la misma que siguieron los gobiernos conservadores de los años treinta, durante el colapso del mercado de la Gran Depresión. Los gobiernos radicales habían introducido las empresas de propiedad estatal, y los conservadores establecieron el control estatal del comercio exterior, de las divisas y del crédito.

Durante 1946 y 1947, el gobierno de Perón adquirió una tras otra las empresas extranjeras de servicios públicos y los ferrocarriles, nacionalizó las instituciones financieras y tomó el control del mercadeo de las exportaciones. En julio de 1947, Perón hizo su dramática "Declaración de la Independencia Económica", en el mismo lugar en que se había proclamado en 1816 la Declaración de Independencia del país. En agosto se creó un sistema de preferencias para los bienes "esenciales", en la concesión de permisos de importación (la definición de lo "esencial" favorecía grandemente a la industria).

El monto de los préstamos vigentes para la industria aumentó a una velocidad tres veces mayor que el de los préstamos a la agricultura, triplicándose entre 1946 y 1948, mientras que el índice de precios al mayoreo sólo aumentaba en 40 %. Para 1947, la proporción del crédito industrial era mayor que en cualquier otro país latinoamericano. Además se ayudó al sector industrial por medio de una política extremadamente proteccionista. Los aranceles eran elevados, pero el principal mecanismo de protección lo constituía el complejo sistema de permisos de divisas y cuotas de importación. La sobrevaluación creciente del peso también favorecía a la industria y dañaba a la agricultura: constituía un subsidio disfrazado para los manufactureros, a quienes les resultaban sus importaciones más baratas en términos de pesos.⁵ Además tenía el efecto adicional de desalentar la incipiente exportación de las manufacturas argentinas, que se había iniciado durante la segunda Guerra Mundial (fundamentalmente de artículos de piel).

Estas medidas constituyen uno de los ejemplos más impresionantes de represión de un sector, en la historia reciente de América Latina. El sector industrial era dominante por su control del gobierno, y ese gobierno actuó en todas las formas posibles para castigar al sector agrícola durante sus primeros años en el poder. El efecto acumulativo de tales

⁵ Los datos que presenta Díaz-Alejandro indican que la paridad del peso argentino, en relación con el dólar, era aproximadamente 200 % mayor (al deflactar ambas monedas por los índices de precios al mayoreo de los Estados Unidos y de Argentina) en 1953-55 que en 1935-39. Carlos F. Díaz-Alejandro, "An interpretation of Argentine Economic Growth since 1930", en *Journal of Development Studies*, vol. 3, núm. 1 (octubre de 1966), pp. 14-41. Datos tomados del cuadro 7, p. 28.

acciones se pone de relieve en el movimiento de los términos del intercambio interno (el precio interno de los bienes rurales en relación con el de los bienes no rurales). Durante los años de la guerra, el precio de los bienes no rurales era elevado, como sería de esperarse dada la escasez de importaciones. Pero cuando terminó la guerra no se recuperaron los precios de los bienes rurales como se esperaba (en relación con el precio de los bienes no rurales), a pesar de que en el mercado mundial sí se produjo esa recuperación. De manera que la discriminación en favor de la industria era aún mayor que los términos del intercambio interno.

CUADRO III

TÉRMINOS DE INTERCAMBIO INTERNOS Y EXTERNOS, Y EL ÍNDICE DE DISCRIMINACIÓN
ENTRE LOS BIENES RURALES Y LOS NO RURALES
(1935-39 = 100)

Periodo	Términos de intercambio interno (A)	Términos de intercambio externo (B)	Índice de discrimi- nación (C) = 100 (A/B)
1925-29	132	111	119
1930-34	87	79	110
1935-39	100	100	100
1940-44	62	89	70
1945-46	74	120	62
1947-49	80	169	47
1950-52	68	124	55
1953-55	68	114	60
1956-58	78	93	84
1959-61	85	91	93
1962-64	93	89	104

FUENTES Y COMENTARIOS: Cuando el Índice de Discriminación pasa de 100, los bienes rurales se encuentran en una posición más favorable que en 1935-39, y cuando el mismo baja de 100 los que se favorecen son los bienes no rurales. Por ejemplo, en 1947-49 los bienes rurales domésticos percibían el 47 % de lo que habrían recibido si los precios internos hubiesen guardado la misma relación con los precios internacionales que en 1935-39. Los datos han sido tomados de Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the Argentine Economy* (New Haven: Economic Growth Center, 1967), Capítulo II, cuadros 16 (columna 3), 17 (columna 1) y 18 (columna B). Tal como se presenta aquí, la columna B se basa en los índices de precios de exportación que aparecen en CEPAL, *El Desarrollo Económico de la Argentina*, op. cit., vol. I, p. 110 (1925-49); en Ruth Kelly, "Foreign Trade of Argentina and Australia, 1930-1960", en *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. X, núm. 1, p. 50 (1950-54), y en República Argentina, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Boletín de Estadística, varios números. Los índices de precios de importación se basan en el Índice de Precios al Mayoreo de los Estados Unidos, excluyendo los productos alimenticios y de granja, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Statistical Abstract of the United States, 1965, p. 356. La columna A se basa en datos tomados del *Anuario Geográfico Argentino*, 1941, p. 369; BCRA, *Boletín Estadístico* (septiembre de 1962), pp. 51-62; y DNEC, *Boletín Mensual de Estadística*, varios números.

CUADRO IV

SALARIOS POR HORA DE LOS TRABAJADORES MANUFACTUREROS Y CONSUMO
DE CARNE DE RES POR PERSONA

(1943 = 100)

Año	Salarios reales por hora (A)	Salarios reales por hora (B)	Consumo de car- ne de res por persona
1939	100	—	121
1940	97	—	118
1941	97	—	117
1942	97	—	105
1943	100	(100)	100
1944	111	—	103
1945	106	—	108
1946	112	—	121
1947	140	—	132
1948	173	—	139
1949	181	—	140
1950	173	173	144
1951	161	145	141
1952	143	135	128
1953	154	135	128
1954	165	153	129
1955	163	140	139
1956	164	164	138
1957	176	134	144
1958	184	148	143
1959	146	119	106
1960	151	120	109
1961	166	130	126
1962	163	127	130
1963	164	125	118
1964	175	131	
1965	184		

FUENTES Y MÉTODOS: Básicamente, existen dos formas de estimar los salarios reales en Argentina: 1) utilizando el total de salarios pagados, o 2) empleando los contratos colectivos (convenios). La columna A ha sido tomada de Díaz Alejandro, *op. cit.*, Capítulo 7, cuadro 3, quien utiliza cifras de la DNEC (total de salarios pagados, dividido por el número de horas-hombre trabajadas). Las cifras de la DNEC se basan en la estructura industrial de 1943, y para los años recientes son menos exactas que las utilizadas para calcular la columna B. Esta columna ha sido tomada de Suvekas, *op. cit.*, p. 28, y se basa en los convenios del Ministerio de Trabajo, utilizando un índice contemporáneo de ocupaciones. La columna B es un promedio de los índices para los obreros calificados y no calificados, y se iguala a la columna A en 1950. El índice del consumo de carne de res ha sido calculado con datos tomados de *Panorama de la Economía Argentina*, 25, p. 157 (las cifras son de la Junta Nacional de Carnes). Las columnas A y B han sido deflactadas con el índice de costo de vida de la DNEC.

El índice de Discriminación que aparece en el cuadro III señala esta discriminación contra el sector agrícola. Debido a que las exportaciones argentinas son bienes rurales, y sus importaciones bienes no rurales, se pueden comparar sus precios relativos (los términos del intercambio externo) con los términos del intercambio interno. Sin la intervención del gobierno, los términos del intercambio interno debieran reflejar los movimientos internacionales de precios que se manifiestan en los términos del intercambio externo. Por lo tanto, toda diferencia entre los movimientos de los términos del intercambio interno y externo indica la magnitud de la discriminación gubernamental en favor de uno u otro tipo de bienes, es decir, en favor del sector industrial o del agrícola.

Las políticas del gobierno de Perón reprimieron tan eficazmente el sector agrícola que la inversión en el mismo bajó a niveles aun inferiores a los de los años treinta.⁶ Como resultado de esto, sólo se produjo un crecimiento modesto en la producción agrícola. Las exportaciones agrícolas disminuyeron, debido al aumento del consumo interno.

Estas políticas tenían sentido político en el corto plazo, ya que favorecían a la clase obrera industrial. Al disminuir el precio relativo de los bienes rurales en el mercado doméstico, Perón mejoró el nivel de vida de los trabajadores urbanos. Los controles de rentas beneficiaron igualmente a los trabajadores. Las clases media y alta, que tenían la mayor propensión marginal a importar, fueron las que resintieron más el aumento de precios de los bienes manufacturados, originado por la política proteccionista. El consumo interno de bienes rurales aumentó grandemente, como resultado del incremento de los salarios reales de los trabajadores urbanos. El ingreso de la clase media disminuyó, debido a que los trabajadores de cuello blanco se quedaron atrás en la espiral inflacionaria, pero esto no preocupó especialmente al gobierno de Perón, que de todos modos carecía del apoyo político de la clase media.

Se puede advertir claramente este proceso en las cifras del cuadro IV, relativas a los salarios reales por hora de los trabajadores urbanos, y al consumo por persona de la carne de res (un elemento básico en la dieta de los trabajadores argentinos).⁷ Para 1949, los salarios reales por hora

⁶ Los valores en pesos eran similares, pero la participación porcentual de la agricultura en el total de la nueva inversión bajó considerablemente. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, op. cit., Anexo Estadístico, p. 81.

⁷ El problema de los salarios reales en Argentina, a partir de 1943, se complica grandemente por la inflación, las distorsiones de los mecanismos de precios, los subsidios ocultos y los impuestos. Javier Villanueva hace un examen extenso de esta cuestión en *The Inflationary Process in Argentina, 1943-1960* (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, mimeógrafo, 1964), pp. 94-112. Clarence Zuvekas Jr. ha examinado recientemente varios índices de salarios reales en "Economic Growth and Income Distribution in Postwar Argentina", en *Inter American Economic Affairs*, Vol. 20, núm. 3 (invierno de 1966), pp. 19-38. El cuadro que muestran los varios indicadores es similar: Un crecimiento rápido de los salarios reales hasta 1949, y un descenso irregular a partir de entonces, presentando las caídas más serias en 1950-52 y 1958-59. El índice que Zuvekas considera más correcto (basado en datos del Ministerio de Trabajo sobre contratos colectivos) muestra una disminución de más del 50 % en los salarios reales de los trabajadores calificados, entre 1950 y 1960.

en las manufacturas habían aumentado 81 % en relación con su nivel de 1943, y el consumo *per capita* de carne de res aumentó en un 40 %.

Al comparar los salarios industriales (eliminando el efecto de la inflación) con los cambios en el Producto Nacional Bruto, se tiene una

CUADRO V

SALARIOS REALES DE LOS TRABAJADORES MANUFACTUREROS, PRODUCTO NACIONAL BRUTO REAL PER CÁPITA, Y EL ÍNDICE DE FAVORITISMO HACIA EL TRABAJADOR

(1943 = 100)

<i>Año</i>	<i>Salarios reales</i> (A)	<i>PNB per capita</i> (B)	<i>Índice de Favoritismo hacia el trabajador</i> (C) = 100 (A/B)
1939	100	98	102
1940	97	92	105
1941	97	94	103
1942	97	99	98
1943	100	100	100
1944	111	108	103
1945	106	101	105
1946	112	112	100
1947	140	131	107
1948	173	130	133
1949	181	116	156
1950	173	113	153
1951	145	114	127
1952	135	103	131
1953	135	109	124
1954	153	111	138
1955	140	116	121
1956	164	114	144
1957	134	117	115
1958	148	124	119
1959	119	115	103
1960	120	123	98
1961	130	129	101
1962	127	123	103
1963	125	118	106
1964	131	127	103
1965		135	

FUENTES Y MÉTODOS: La columna A se basa en el cuadro IV, columna A (1939-1950) y B (1950-64). La columna B ha sido tomada de Díaz Alejandro, *op. cit.*, cuadro 18, Capítulo 7, y se basa en cifras del Banco Central de la República Argentina (serie de 1966). Cuando el Índice de Favoritismo de la columna C pasa de 100, los salarios de los trabajadores industriales mejoran más que el Producto Nacional Bruto *per capita*.

idea más precisa de la magnitud del favoritismo del gobierno hacia los trabajadores. Dado el gran control gubernamental sobre los salarios, ejercido durante el régimen de Perón y después, cualquier aumento de los salarios industriales reales, en relación con el producto nacional, reflejará en gran medida el favoritismo del gobierno hacia los trabajadores industriales. El cuadro V muestra que los salarios industriales crecieron mucho más rápidamente que el PNB durante el régimen de Perón, y tras de su caída perdieron considerable terreno. Los salarios industriales han perdido más terreno aún posteriormente, en relación a la producción industrial que ha crecido más de prisa que el PNB.

La lógica económica de las políticas peronistas parecía convincente al momento de su introducción.⁸ Al aumentar los salarios, el gobierno estimularía la demanda que enfrentaría el creciente sector industrial argentino. Este sector, protegido al cerrar la economía, también sustituiría a los bienes importados en el mercado argentino, liberando así al país de su dependencia del mercado mundial. La primera etapa de la industrialización sería la sustitución de las importaciones de bienes de consumo; la segunda, la industria pesada. El ingreso nacional aumentaría como resultado de este "crecimiento hacia adentro", y Argentina alcanzaría finalmente todos los objetivos de su industrialización: pleno empleo, estabilidad de precios, independencia económica y crecimiento del ingreso.

Este enfoque pareció rendir frutos durante los tres primeros años de intensa actividad gubernamental, cuando la Argentina prosperaba y la popularidad de Perón creció. El ingreso nacional aumentó 37 % entre 1945 y 1948. Luego empezaron las dificultades. Desafortunadamente para Perón, y para Argentina, la lógica económica de la política peronista tenía un fundamento más débil que su lógica política. En 1949 la economía experimentó una recesión. Se recuperó ligeramente en 1950 y 1951, y retrocedió de nuevo en 1952.

Repentinamente, Perón —quien según se afirma había expresado a otro jefe de estado, durante los años de euforia de 1946-1948, que "la economía es lo más flexible que hay en el mundo"— se encontró en una situación en que nada parecía favorecerle. Los términos del intercambio externo empeoraron drásticamente en 1949, al mismo tiempo que se le agotaban al país las divisas acumuladas durante la guerra. Al sector agrícola lo afectó una intensa sequía que se inició en 1949 y se prolongó casi sin interrupción hasta 1952. La Argentina enfrentaba una inflación creciente y un menor crecimiento industrial.

LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: LA ETAPA DIFÍCIL

Ahora aparece claro que Perón sólo pudo alcanzar uno de sus objetivos: la ocupación plena. Irónicamente, después de 1950 la economía

⁸ Alfredo Gómez Morales, a la sazón ministro de Hacienda, explica convincentemente el razonamiento económico peronista en *Política Económica Peronista* (Buenos Aires: Escuela Superior Peronista, 1951).

argentina se ha venido a caracterizar precisamente por la ausencia de los otros tres objetivos que se presentaron al Congreso junto con el Primer Plan de Cinco Años: estabilidad de precios, independencia económica y crecimiento del ingreso.

La represión peronista del sector agrícola puso en graves aprietos a la Argentina. Durante las primeras etapas de la sustitución de importaciones se ahorraron divisas, pero dicha sustitución es en sí misma una actividad que utiliza muchas importaciones. Dado el estancamiento de las exportaciones argentinas, y el hecho de que cada fábrica nueva requería su parte de divisas para adquirir las importaciones necesarias para su funcionamiento (combustible, materias primas y partes), el volumen de divisas que se obtenía resultaba cada vez más insuficiente. Llegó el momento en que no hubo divisas suficientes para importar los bienes de capital necesarios para la expansión industrial y para satisfacer al mismo tiempo las necesidades corrientes de las industrias ya existentes. Al aproximarse a ese límite, apresurado por el empeoramiento de los términos de intercambio, el crecimiento industrial de Argentina se detuvo repentinamente.

Colocado en esta situación, el gobierno de Perón (y los que le siguieron) enfrentaba varias alternativas desagradables. Todos los cursos de acción eran a la vez peligrosos y difíciles. Vale la pena mencionar tales alternativas, ya que gran parte de la contienda política de las últimas dos décadas se ha centrado alrededor de intentos por aplicar o eliminar una u otra de estas políticas.

Una de ellas era la de reducir los insumos externos en el terreno clave de los combustibles, invitando a empresas petroleras extranjeras a venir a Argentina. Pero esto violaba uno de los puntos principales del nacionalismo económico de las plataformas de Perón y de los radicales.

Otro enfoque consistía en disminuir el consumo de los bienes exportables, reduciendo los salarios de los trabajadores. Pero este curso de acción no sólo enemistaba a los trabajadores, sino que producía el riesgo de reducir la demanda tan grandemente que se generara una recesión, lo que enemistaría también a los industriales. Por otra parte, tal vez se podría persuadir al pueblo para que consumiera alimentos no exportables, pero la carne de res seguía siendo el alimento nacional, a pesar de los esfuerzos para estimular el consumo de pollo o de pescado.

El pequeño tamaño de Argentina, y la potencia de sus competidores, hacían que tuviera escasa influencia sobre los precios mundiales, de manera que los esfuerzos tendientes a aumentar los ingresos de las exportaciones por medio de incrementos en los precios no han tenido éxito. No se pudieron vender las manufacturas en el exterior, debido a los elevados costos de la industria argentina protegida. Los esfuerzos tendientes a disminuir esta protección, para lograr una eficiencia mayor, habrían causado una gran agitación en el sector industrial, que desde luego Perón no quería enfrentar.

De igual manera, parecía imposible aumentar la producción agrícola sin mejorar la posición del sector agrícola a expensas del sector industrial. Para Perón esto habría significado recompensar a sus enemigos por su pobre producción, a riesgo de perder a sus aliados en el sector industrial. Por otra parte, la lenta tasa de crecimiento del sector agrícola, entre 1929 y 1943, sugería que el estímulo a la agricultura no habría de tener gran efecto, de todos modos.

Frente a todos estos problemas, quedaba el camino de atraer préstamos e inversiones extranjeras, que aliviarían la situación de la balanza de pagos y aumentaría el acervo de capital. Pero así el problema trazaba un círculo completo: los gobiernos argentinos habían iniciado la sustitución de importaciones y las políticas de desarrollo con el propósito expreso de reducir la influencia extranjera en los asuntos económicos. En cierta ocasión, Perón juró que se cortaría la mano antes que firmar un préstamo extranjero. Aunque se puede poner en duda la sinceridad de tal promesa, su eficacia política fue muy grande.

De manera que el gobierno de Perón era prisionero de la coalición de sectores que lo llevó al poder. Aun así, finalmente se vio obligado a experimentar con todas estas políticas. Para enfrentar el receso de 1949 se aumentaron las restricciones a las importaciones. En 1951, Perón se las arregló para reducir sustancialmente los salarios reales de los trabajadores. El lema de la austeridad surgió junto con los esfuerzos tendientes a estimular el consumo de pollo y de pescado. En 1950 se suavizaron las dificultades de la balanza de pagos negociando un préstamo de 150 millones de dólares con Estados Unidos.

A pesar de estos esfuerzos, en 1952 experimentó Argentina la segunda crisis de divisas bajo la presidencia de Perón. Las cosas marchaban mal: La producción agrícola disminuyó en 14 % (Argentina hubo de importar algo de trigo), y la industrial en 2 %. En el tercer trimestre de 1952, las reservas de divisas bajaron a niveles sin precedentes, y el peso fue devaluado. Aumentaron los precios agrícolas y se amplió la ayuda a la agricultura. Se alteró el Segundo Plan de Cinco Años, entonces en preparación, para hacer más hincapié en la austeridad y en las exportaciones agrícolas.

Perón sobrevivió, quizá debido a que la atención del país se concentró en la lenta muerte de Evita Perón, quien desde su lecho de muerte hizo un dramático llamado de apoyo a su esposo. Su muerte produjo un duelo popular sin paralelo.

En 1953 y 1954, la economía inició una franca recuperación, a pesar de los malos resultados en la agricultura. Pero cuando la actividad económica empezó a acelerarse, se presentó de nuevo el ciclo económico. El incremento de la producción industrial generó inexorablemente la necesidad de mayores importaciones. Cuando la economía alcanzó su nivel más alto, a principios de 1955, se inició una nueva crisis en la balanza de pagos. Las reservas de divisas disminuían rápidamente, y se veía venir claramente otra recesión.

La reaparición de las dificultades económicas encontró a Perón en una posición sumamente debilitada. Ya algunos elementos importantes del ejército mantenían una secreta oposición. El movimiento laboral, que diera a Perón gran parte de su fuerza en las urnas (y su apoyo ante el populacho), se estaba alejando. En una economía estancada, Perón ya no podía mejorar el nivel de vida de los trabajadores. Las medidas económicas del gobierno bajaron los salarios reales, en 1955, a su nivel más bajo desde fines de los años cuarenta. A medida que se aplicaba el programa de austeridad, aumentaba el descontento de los trabajadores. En 1954, el número de días de trabajo perdidos en huelgas más que duplicó el total combinado de los tres años precedentes.⁹

El desafecto de los trabajadores se manifestó abiertamente el Día del Trabajo de 1955, cuando sólo 50 000 trabajadores acudieron a la Plaza de Mayo para escuchar a Perón, dejándola medio vacía. Perón no corría peligro de perder el control del movimiento obrero en favor de otras fuerzas políticas, pero la creciente apatía de los trabajadores empezó a alentar a los enemigos de Perón dentro de las fuerzas armadas. Uno de los principales obstáculos a la intervención del ejército había sido el temor de que la misma condujera a una guerra civil con los obreros. Su apatía redujo este temor.

Perón intentó resolver sus problemas combinando un viraje hacia la derecha en los asuntos económicos, con otro hacia la izquierda en los asuntos religiosos. Ambos pasos tenían sus peligros, pero según parece Perón calculó que los sindicatos no tenían a quién recurrir en su defensa, y que la pérdida del apoyo de la Iglesia se dejaría sentir principalmente en aquellos grupos que de todos modos le eran hostiles (las clases media y alta). Como consecuencia de lo anterior, empezaron a mejorar las relaciones con Estados Unidos, y a deteriorarse las relaciones con el Vaticano.

El ataque de Perón a la Iglesia llegó a extremos que nadie habría esperado, lo que culminó con su excomunión en junio de 1955. Algunos elementos de la Marina aprovecharon esto como una excusa para iniciar su rebelión. Aviones de la marina ametrallaron la plaza frente a la Casa Rosada, matando a varios cientos de civiles, lo que constituyó la primera prueba de que la sangre de civiles no detendría a las fuerzas antiperonistas. Pero el ejército de Perón se mantuvo leal, y la rebelión fue sofocada.

Tres meses después surgió otra rebelión mejor organizada, en la que participaban elementos de todos los servicios. Pero la zona clave de Buenos Aires permanecía leal, con lo que parecía que este intento fracasaría también. Sin embargo, los rebeldes resistieron por dos días contra fuerzas superiores, y luego se les unieron las pequeñas guarniciones de San Juan y Mendoza. La flota se acercaba a Buenos Aires, y repentinamente Perón se refugió en un barco paraguayo, abandonando su puesto.

⁹ República Argentina, *Síntesis Estadística Mensual de la República Argentina* (Buenos Aires), junio-julio de 1955, p. 164.

Durante una entrevista con Perón el verano pasado, le pregunté por qué había tomado esa decisión, si la mayor parte del ejército y de los obreros todavía lo apoyaban. Contestó que había visto la destrucción causada por la Guerra Civil española, en su calidad de agregado militar a las fuerzas de Franco, y por ello deseaba evitar una guerra civil argentina. Agregó que en aquel momento pensó que la oposición se dirigía personalmente contra él, y que con su salida podría seguir funcionando su gobierno. Entonces le pregunté si ahora tomaría otra vez la misma decisión. Perón me miró, y sonriendo tristemente contestó: "¡Ah, Dr. Merckx, cuántas veces he reflexionado sobre esto! No, no tomaría ahora la misma decisión."

LOS CHOQUES DE LOS SECTORES DESPUÉS DE PERÓN

La caída de Perón condujo de inmediato a un cambio en las relaciones existentes entre los sectores económicos argentinos. Se redujo la discriminación contra el sector agrícola, y se introdujo una estructura de precios más balanceada. El índice de discriminación entre los bienes rurales y no rurales se movió a favor de la agricultura, hasta llegar a principios de la década actual al nivel que tenía en el período 1935-39. Es probable que el cambio más importante haya consistido en que el gobierno ya no estaba controlado por el sector industrial en conjunto, con predominio sobre otros sectores. Los nuevos gobernantes trataron de integrar una coalición de grupos de ingresos en varios sectores, unificando a los grupos de ingresos altos y medios contra la clase baja trabajadora.

Sin embargo, sería erróneo sobrestimar el impacto de la caída de Perón sobre la economía. Tanto las condiciones externas como las internas permanecieron en general iguales. No existían coaliciones naturales entre grandes sectores, como las que se formaron en los años treinta. Continuaban los estrangulamientos de divisas y de bienes de capital. Todavía debían enfrentarse los difíciles dilemas económicos que planteaba una economía en la que el proceso de sustitución de importaciones estaba avanzado, y las opciones de política eran las mismas que se le habían presentado a Perón. En resumen, los choques fundamentales de intereses sectoriales que antes habían originado el ascenso de Perón, todavía formaban parte de la escena argentina. De manera que el impacto principal de la Revolución de 1955 consistió en incrementar el conflicto entre los grupos de ingresos, sin resolver el conflicto de los sectores. En realidad, el período siguiente a Perón en Argentina se ha asemejado en cierta forma a una guerra civil, librada en los frentes económicos y políticos en lugar de los militares.

La característica principal de la estructura social argentina desde 1955 ha sido su falta de cambios. En este sentido, los años siguientes a Perón difieren notablemente de las dos décadas que precedieron a su caída, durante las cuales se crearon una fuerza de trabajo y una bur-

guesía industriales. Un indicador significativo de la reciente lentitud del cambio económico, es el hecho de que a partir de 1950 las contribuciones relativas de los diferentes sectores de la economía al producto bruto han permanecido básicamente sin cambio.¹⁰ Esta ausencia del cambio en la estructura económica argentina es un factor importante en la explicación de la relativa inmovilidad del conflicto político argentino en el período siguiente a Perón. En los períodos anteriores de la historia moderna de Argentina, el desarrollo de su sociedad produjo alteraciones en la distribución de poder y el surgimiento de nuevas coaliciones políticas, dos características que han estado ausentes en la última década de la política argentina.

Los rasgos más importantes de la estructura social argentina, que no ha cambiado en los años recientes, se ponen de manifiesto en un estudio reciente de la CEPAL, relativo a la distribución del ingreso en Argentina, realizado por Fracchia y Altimir.¹¹ En este estudio se pone al corriente el trabajo señero de Germani, y sus colaboradores, de principios de los años cincuenta, obteniendo un cuadro similar de la estructura social argentina.¹² El estudio de la CEPAL combina datos de las declaraciones fiscales, registros del seguro social, censos económicos, encuestas relativas a la distribución del presupuesto de los consumidores, materiales demográficos y cuentas nacionales, para elaborar cifras de ingresos para unidades familiares agrupadas en diferentes sectores económicos, de acuerdo con la fuente principal del ingreso de cada familia.¹³ La ocupación industrial es sumamente importante en Argentina, como se pone de manifiesto cuando se clasifican las unidades familiares por sectores económicos y formas de ingreso (asalariados, empresarios, rentistas y jubilados). Uno de cada tres asalariados (36 %) se ocupa en el sector industrial (se incluye aquí un pequeño porcentaje de trabajadores en los servicios públicos y en la minería). Estos asalariados industriales integran el 23 % del total de unidades familiares. El sector que sigue en importancia es el del gobierno y otros servicios, que da ocupación al 14 % de las unidades familiares. En contraste, los asalariados y los em-

¹⁰ *Origen del Producto y Composición del Gasto Nacional* (Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, junio de 1966), p. 19. Entre 1950 y 1965, los únicos cambios dignos de mención en las contribuciones relativas de los diferentes sectores económicos al Producto Nacional Bruto, fueron un descenso de la participación de la Agricultura, del 19 % al 17 %, y un aumento de la participación de las manufacturas, del 30 % al 35 %. Esto constituyó una continuación de la tendencia anterior a 1950, pero mucho menos pronunciada.

¹¹ Alberto Fracchia y Oscar Altimir presentan un informe preliminar de este estudio en "Income Distribution in Argentina", *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. XI, núm. 1, pp. 106-131.

¹² Gino Germani, *Estructura Social en la Argentina* (Buenos Aires: Raigal, 1955).
¹³ Comisión Económica para América Latina, *The Economic Development of Latin America in the Post-War Period* (Nueva York: Naciones Unidas, 1964), p. 52, cuadro 52. La cifra para México a que se refiere la Comisión ha sido tomada de Ifigenia Navarrete, *La Distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (México, D. F.: Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, 1960).

presarios industriales sólo constituyen cada uno de ellos el 8 % del total de familias. Estas cifras aparecen en el cuadro VI. En términos de estructura ocupacional (si bien no en términos de exportaciones), Argentina es un país industrial.

CUADRO VII

LAS CLASES SOCIALES ARGENTINAS EN 1961

<i>Clase social</i>	<i>Ingreso familiar *</i>	<i>% del total de unidades familiares</i>	<i>% del total de ingreso personal</i>	<i>% acumulado del total de ingreso personal</i>
I. <i>Clase alta</i> (Industriales, grandes terratenientes, financieros, etc.).	\$ 8 000– \$ 100 000 y más	1.66 %	18.22 %	81.78–100 %
II. <i>Clase de profesionales y empresarios</i> (Empresarios, profesionales independientes, casatenientes, ejecutivos...)	\$ 1 300– \$ 8 000	33.24 %	47.42 %	34.36–81.78 %
III. <i>Clase de trabajadores calificados y empleados de oficina</i> (Empleados del gobierno, obreros fabriles, oficinistas, vendedores...)	650– \$ 1 300	51.76 %	30.18 %	4.18–34.36 %
IV. <i>Clase de trabajadores no calificados</i> (Domésticos, peones agrícolas...)	\$ 455– \$ 650	10.22 %	3.49 %	0.69–4.18 %
V. <i>Clase baja marginal</i> (Retirados, desempleados crónicos, colonos agrícolas, etc.)	Menos de \$ 455	3.19 %	0.69 %	0–0.69 %

FUENTES Y COMENTARIOS: Calculado con base en datos presentados por Fracchia y Altimir, *op. cit.*, apéndice estadístico. La distribución de frecuencias se obtuvo relacionando los ingresos familiares de los asalariados y empresarios en diferentes sectores con la distribución de las familias por niveles de ingreso.

* Las cifras aparecen en cientos de pesos. Durante 1961 la tasa de cambio oficial era de 82 pesos por un dólar, pero el costo de vida era menor en Argentina que en Estados Unidos. De manera que estas cifras se pueden aumentar entre 25 % y 33 % para obtener una equivalencia aproximada con la situación correspondiente en Estados Unidos.

Estos datos también se pueden utilizar para hacer una estimación de la estructura de clases sociales basada en el ingreso y la ocupación, ya que se cuenta con una distribución detallada del número de familias en diferentes niveles de ingreso dentro de cada sector. Los resultados, que se resumen en el cuadro VII, indican que la clase media argentina constituye aproximadamente la tercera parte de la población, en tanto que la clase de trabajadores calificados y de cuello blanco cuenta por un poco más de la mitad. En cambio, los dos grupos socioeconómicos más bajos sólo integran una pequeña minoría de la población (13 % en conjunto), aunque no tan pequeña como la clase alta, económicamente influyente (1.66). Estas cifras concuerdan grandemente con las estimaciones que hizo Germani más o menos al mismo tiempo, según las cuales las clases media y alta integran el 36 % de la población (nuestras cifras arrojan un 35 %).¹⁴

Estas cifras son importantes para la política argentina por dos razones. En primer lugar, indican la presencia de dos grandes conjuntos de votantes: la clase media alta y la de los trabajadores calificados y de cuello blanco. Ambos grupos están suficientemente urbanizados y educados para participar en la política; en consecuencia, no resulta sorprendente que los dos bloques políticos más grandes sean los radicales de la clase media y los peronistas de la clase trabajadora. Las dos clases juntas integran cerca del 80 % de la población, y los dos partidos consistentemente obtienen cerca del 75 % de la votación nacional.

Sin embargo, estas clases no se ligan en la misma forma a la estructura de la economía argentina. La clase laborante se divide en trabajadores calificados y de cuello blanco. Si bien los trabajadores de cuello blanco se distribuyen entre todos los sectores económicos, los trabajadores calificados se concentran en el sector industrial, y en los de la construcción y los transportes, que se relacionan estrechamente con aquél. Estos tres sectores ocupan al 57 % de todos los que perciben sueldos y salarios. En consecuencia, una recesión industrial afectaría grandemente a los asalariados en general, y a los trabajadores calificados en particular.

El cuadro es diferente en los estratos superiores de ingreso. El total de las clases media alta y alta se distribuye entre todos los sectores económicos en forma tal que no todos los miembros de estos grupos resultan afectados en la misma forma por los acontecimientos en un sector económico determinado. Por ejemplo, los empresarios agrícolas y los exportadores podrían beneficiarse en el corto plazo de situaciones que lesionarían los intereses de los industriales y los importadores. Por tanto, en el corto plazo podemos esperar una variación considerable en las reacciones de los diferentes sectores de las clases media alta y alta argentinas, ante ciertos eventos de la vida económica.

La conclusión que se obtiene de esta distribución de la ocupación y

¹⁴ Gino Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social" (México: UNESCO, 1960), citado en Torcuato S. Di Tella, *El Sistema Político Argentino y la Clase Obrera* (Buenos Aires: Eudeba, 1964), p. 78.

el ingreso en Argentina, es que los trabajadores calificados reaccionarán en forma relativamente unificada ante los factores que afecten al sector industrial, en tanto que la reacción de los trabajadores de cuello blanco, de la clase media alta, y de la clase alta, será dividida. Estos grupos se distribuyen entre diferentes sectores económicos, y resultarán afectados en forma diferente por los factores económicos. Esta conclusión se refuerza por el acceso rápido y amplio que tiene cada grupo de ingreso a la información económica más reciente. Hasta el movimiento obrero tiene sus propios expertos económicos, quienes comparan sus propias estadísticas con las del gobierno y las de revistas de negocios tales como el *Panorama de la Economía Argentina*.¹⁵

LA DINÁMICA DE LOS CICLOS ECONÓMICOS

Las implicaciones políticas de esta distribución sectorial y del ingreso están ligadas a la dinámica de corto plazo de la economía argentina. Durante las dos últimas décadas, el crecimiento económico se ha detenido repetidamente por una serie de recesiones graves, acompañadas de una inflación que en el período 1960-64 elevó el costo de la vida en Argentina a un nivel 37 veces superior al de 1945-49. La mayor parte de este incremento ocurrió tras de la caída de Perón. Estas dos características de la vida económica argentina —el crecimiento intermitente y la gran inflación— resultan sumamente importantes para entender la política argentina después de Perón.¹⁶

En las estadísticas del producto interno bruto real del período 1946-1966,¹⁷ se puede apreciar la intensidad con que la economía argentina ha experimentado un crecimiento intermitente en años recientes. Durante nueve de esos 21 años, el producto interno bruto creció en más del 5 %. En cambio, durante seis de esos años disminuyó el producto, y durante otros tres años aumentó en menos del 2 %. Estos años buenos y malos forman un patrón repetitivo de fugaces períodos de crecimiento seguidos por recesiones, al cual se le ha denominado apropiadamente “ciclos intermitentes”.¹⁸

Los “años malos”, de crecimiento económico negativo, se han presentado cada tres o cuatro años desde 1949, separados por dos o tres años “buenos” en cada caso, que constituyen la etapa ascendente del ciclo de

¹⁵ El Ejército argentino también está muy al tanto de los eventos económicos. La primera declaración de Onganía, tras de tomar el poder, justificaba su acción con razones económicas: “En esta situación de desorganización, viciada además por el manejo de las elecciones, no puede existir una economía sana como un proceso nacional.” *Mensaje de la Junta Revolucionaria al Pueblo Argentino* (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 28 de julio de 1966).

¹⁶ Buena parte del análisis que sigue se basa en los trabajos publicados e inéditos de Carlos F. Díaz Alejandro, Hugo H. Schwartz, Javier Villanueva y Markos Mamalakis, a quienes agradezco sus contribuciones y sugerencias.

¹⁷ Banco Central de la República Argentina, *Origen del Producto...* *op. cit.*

¹⁸ Carlos F. Díaz Alejandro, *Essays on the Argentine Economy* (New Haven, Conn.: Economic Growth Center, 1967), Capítulo 7, p. 1.

intermitencia. En virtud de que las ganancias relativas de los años buenos han superado a las pérdidas de los años malos, el período 1946-1966 se ha caracterizado por una tasa de crecimiento media de la economía argentina que se aproxima al 3 % anual, y que en términos *per capita* es de alrededor del 1.5 %. Si Argentina no tuviera la tasa de natalidad más baja de América Latina, habría experimentado un crecimiento pequeño o nulo en el producto por habitante.

En el cuadro VIII, que presenta las tasas de crecimiento y de inflación, se puede advertir la relación que existe entre la inflación y la recesión en Argentina. Cada uno de los años de crecimiento negativo fue también un año de inflación extrema. La tasa media de inflación para los años malos es de 38.4 %, que es más del doble del promedio de to-

CUADRO VIII

ARGENTINA: TASAS DE CRECIMIENTO Y DE INFLACIÓN, 1946-1966
(CAMBIOS PORCENTUALES ANUALES)

<i>Año</i>	<i>Producto interno bruto</i>	<i>Costo de vida *</i>
1946	8.3 %	17.7 %
1947	13.8 %	13.5 %
1948	1.2 %	13.1 %
1949	-4.6 %	31.1 %
1950	1.6 %	25.5 %
1951	4.0 %	36.7 %
1952	-6.3 %	38.7 %
1953	7.0 %	4.0 %
1954	3.8 %	3.8 %
1955	6.9 %	12.3 %
1956	1.7 %	13.4 %
1957	5.5 %	24.7 %
1958	7.2 %	31.6 %
1959	-5.8 %	113.7 %
1960	8.0 %	27.3 %
1961	7.0 %	13.5 %
1962	-1.8 %	28.1 %
1963	-3.6 %	24.1 %
1964	8.1 %	22.1 %
1965	7.8 %	28.6 %
1966	-1.0 %	32.3 %

* En la Capital Federal. Fuentes: Banco Central de la República Argentina, *Origen del Producto y Composición del Gasto Nacional* (Buenos Aires: junio de 1966); Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Costo del Nivel de Vida en la Capital Federal* (Buenos Aires: febrero de 1963) y *Boletín de Estadística*.

dos los años (19.1 %).¹⁹ Los años malos también se caracterizan por una disminución de los salarios reales, severas devaluaciones monetarias, lentas tasas de expansión crediticia, y una baja en el valor total de los activos de caja.²⁰

El meollo del dilema argentino se encuentra en el hecho de que la elasticidad-ingreso de su demanda de importaciones es casi igual a 3, según lo comprobó Díaz Alejandro.²¹ Cuando el ingreso nacional argentino aumenta 1 %, las importaciones aumentan 3 %.

Las regresiones muestran claramente la tendencia a que los aumentos de la actividad económica se canalicen grandemente hacia las importaciones, lo que al mismo tiempo implica que ni los cambios en los precios relativos, ni las restricciones cuantitativas, podrán reducir sustancialmente, en el corto plazo, el nivel de las importaciones.²²

Tal aumento de la demanda de importaciones presiona fuertemente sobre la oferta de divisas. Y debemos recordar que las divisas las genera el sector agrícola, el cual ha permanecido estancado desde los años treinta. Han tenido poco éxito los esfuerzos de los sucesores de Perón, quienes han tratado de aumentar la producción agrícola elevando los precios de sus productos. Un análisis reciente de la reacción de la producción agrícola ante los cambios de precios, concluye que los cereales muestran una reacción pequeña, en tanto que la carne de res reacciona negativamente (debido a la tendencia de los ganaderos a mantener el ganado fuera del mercado cuando suben los precios, para fines de engorda).²³

La situación se agrava por el hecho de que las exportaciones argentinas siguen siendo bienes primarios, los mismos alimentos y fibras que constituyen el 80 % del gasto familiar de los asalariados argentinos.²⁴ Un aumento de la prosperidad industrial, que beneficie a los trabajadores industriales, incrementará su consumo de bienes primarios, y por consiguiente reducirá las exportaciones agrícolas. La clase trabajadora consume una parte de los bienes de consumo producidos por el sector industrial, pero al parecer los principales compradores de estos bienes son las clases media y alta. Un estudio inédito realizado en 1963, mostraba que las familias que ocupaban el 28 % superior de la escala de

¹⁹ Esta observación ha sido tomada de Díaz Alejandro, *Essays... op. cit.* Capítulo 7, p. 7.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 11.

²² *Ibid.*, p. 17.

²³ Carlos F. Díaz Alejandro, *Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965), pp. 76-87.

²⁴ *Costo del Nivel de Vida en la Capital Federal, Nueva Encuesta sobre Condiciones de Vida de Familias Obreras*, Año 1960, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires, febrero de 1963. Citado en Javier Villanueva, *The Inflationary Process in Argentina, 1943-1960* (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella), p. 35.

ingresos adquirirían el 80 % de todos los automóviles.²⁵ En suma, es el grupo empresarial de la sociedad argentina el que tiene la mayor propensión a consumir bienes importados (al adquirir manufacturas argentinas, que utilizan materiales importados), mientras que el grupo de los asalariados consume bienes exportables. Es así como un incremento en el nivel general de la prosperidad argentina ejerce presión sobre la balanza de pagos desde dos direcciones: los ricos adquieren importaciones, y los pobres consumen bienes exportables.

Cuando se agotan las reservas de divisas del país, debido a esta situación, el gobierno no puede menos que devaluar la moneda, lo cual a su vez lleva a la inflación. Un análisis de regresión múltiple muestra que los cambios del índice de precios no son simultáneos con los cambios en el volumen de la oferta monetaria o de bienes, y en cambio sí se relacionan con las devaluaciones y los cambios de los salarios urbanos.²⁶

Estas devaluaciones también se relacionan con las recesiones, a pesar del socorrido argumento de que las devaluaciones deben generar una mayor producción real al estimular la producción de bienes exportables y la de los sustitutos de importaciones. En la realidad, los sectores perjudicados por la devaluación se contrajeron más rápidamente de lo que se expandieron los sectores beneficiarios.²⁷ Tales recesiones generaron una disminución en el consumo de bienes importados y exportables (por ejemplo, el consumo de carne disminuyó en más de 22 % entre 1958 y 1959).²⁸ Como resultado de esto, se alivia la presión sobre la balanza de pagos y aumentan de nuevo las reservas de divisas, preparando la escena para el siguiente movimiento de expansión, durante el período ascendente del ciclo.

LOS CICLOS DE INTERMITENCIA Y LOS CHOQUES DE LOS SECTORES

Dada la estructura sectorial y de los ingresos en Argentina, la gran inflación y las periódicas contracciones económicas han mantenido una situación de grave conflicto social y económico en Argentina. Cualquier grupo de ingresos que no luche vigorosamente por su participación en la economía, se quedará atrás en la carrera inflacionaria. Quien mantiene el mismo nivel de ingresos en términos de pesos, pierde terreno rápidamente en términos reales.

El conflicto no sólo es una lucha entre los asalariados y los empresarios, sino también entre quienes trabajan en la industria y quienes lo hacen en la agricultura; entre los que producen bienes para el consumo

²⁵ Citado por Díaz Alejandro en *Exchange Rate Devaluation... op. cit.*, p. 61. El estudio se realizó bajo el patrocinio conjunto de la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Consejo Nacional de Desarrollo.

²⁶ Díaz Alejandro, *Essays... op. cit.*, Capítulo 7, pp. 27-42.

²⁷ Díaz Alejandro, *Exchange Rate Devaluation... op. cit.*, p. 168.

²⁸ Díaz Alejandro, *Exchange Rate Devaluation... op. cit.*, pp. 168-169.

interno y los que producen bienes exportables. Esta competencia por el ingreso se asemeja a un juego de saltos: primero se adelanta un grupo de ingresos y luego otro. Los empresarios agrícolas perdieron terreno bajo Perón, pero lo han recuperado desde su caída. Los trabajadores industriales avanzaron con Perón, y retrocedieron después. Los propietarios de departamentos y de negociaciones de servicios, cuyos precios han sido controlados, han sido quienes han perdido más. El sector público, que aumentó considerablemente en importancia bajo Perón, perdió luego mucho terreno, debido a que era el más susceptible a la presión política. Los precios de todos los servicios gubernamentales se han quedado atrás en la carrera inflacionaria, lo que ha producido grandes déficits en el presupuesto federal.

Podemos imaginar una contienda de esta naturaleza que se desarrolle fundamentalmente en el terreno económico, pero en el caso argentino la misma no puede dejar de ser política al mismo tiempo. En una economía reglamentada por el gobierno, el conflicto económico se traduce inevitablemente en un conflicto político. La capacidad de cualquier grupo de ingresos para conservar su parte del ingreso nacional, dependerá de su capacidad para influir en la política del gobierno. Surgen coaliciones entre grupos de ingresos en relación con alguna política determinada, y luego se desintegran en relación con otro problema. Todos los gobiernos deben enfrentar la presión proveniente de todos los sectores, en la seguridad de que si deja insatisfechos a demasiados grupos al mismo tiempo caerá sin remedio.

Al revés de lo que acontece en la mayor parte de los países de América Latina, en Argentina los principales grupos de ingresos están políticamente organizados. Al movimiento laboral lo representa el peronismo, a la clase media urbana los partidos radicales, a los terratenientes los partidos conservadores, y a los empresarios industriales (que anteriormente formaban parte de la coalición peronista) sus aliados en el radicalismo y en las fuerzas armadas. En cierta medida, las divisiones internas de los grandes grupos políticos reflejan diferencias económicas de los sectores. Por ejemplo, la fuerza electoral de los Radicales del Pueblo es mayor entre la clase media de las ciudades pequeñas, y la de los Radicales Intransigentes lo es entre la clase media de Buenos Aires. El movimiento peronista ha enfrentado repetidas escisiones entre los sindicatos del transporte, más conservadores, y los sindicatos industriales. El ejército debe sortear las escisiones que se producen entre una facción proteccionista pro-industrial y otra pro-agrícola, partidaria del libre comercio. Sería exagerado afirmar que los conflictos políticos siguen sólo los lineamientos de los intereses económicos, pero lo menos que se puede decir es que las discrepancias sobre alternativas de política económica han desempeñado un papel muy importante para evitar la formación de coaliciones de base amplia que se apoderen del gobierno.

Los gobiernos militares no han estado más libres de las luchas políticas que los gobiernos civiles. Una y otra vez, algunos generales bien

intencionados han tomado el poder, confiando en que todo lo que se requiere para restaurar la confianza de los negocios y el crecimiento económico es una mano firme. Todos estos presidentes han debido aprender acerca de las realidades del comercio internacional, de los conflictos entre los sectores y de los límites que existen para la sustitución de importaciones. Cuando a la prosperidad sigue la recesión, cada general debe enfrentarse a las críticas de sus compañeros en los cuarteles, quienes le formulan las preguntas que él le planteara al presidente civil depuesto. Los fracasos económicos desacreditan a los regímenes militares tan eficazmente como a los gobiernos civiles.

La raíz del estancamiento económico y de los ciclos de intermitencia de Argentina no se encuentra en el estilo de sus líderes, sino más bien en la estructura de su economía, y esto no se puede modificar con políticas de corto plazo. Se necesitan grandes cambios en las políticas, pero ello requiere precisamente lo que ahora está ausente en Argentina: un *modus vivendi* entre varios grupos de ingresos que ahora están luchando en la arena política.

Cada uno de esos grupos tiene poder de veto sobre el gobierno. Los terratenientes, los industriales, el movimiento obrero o los generales, pueden destruir una política de desarrollo si se lo proponen. Desde los primeros tiempos de Perón, ningún gobierno ha podido obtener el apoyo simultáneo de varios de estos grupos de interés, para poder ser efectivo. La mala voluntad entre los grupos, a menudo justificada, ha evitado la cooperación en la elaboración y la ejecución de la política. La desconfianza generalizada entre los grupos sociales ha intensificado la lucha económica. Cada uno de los grupos está decidido a no dejarse explotar por los otros, y lucha vigorosamente contra cualquier alteración del *status quo*, que económicamente es desastroso.

Al inicio de las recesiones, como resultado de los ciclos de intermitencia, pone en ebullición esta situación inestable. En una economía donde disminuye el producto real, todos los grupos sufren por igual, o bien algunos de ellos sufren más que otros. Cada uno de los grupos de ingresos, en cada uno de los sectores, hace cuanto puede por reducir al mínimo las pérdidas que le corresponden. Es probable que este proceso se traduzca en la erupción de un conflicto político abierto.

La primera revuelta contra Perón ocurrió en 1951, tras de la iniciación del primer ciclo de intermitencia en la Argentina de la posguerra. La fuerza de Perón le permitió sobrevivir, pero en cambio no pudo soportar el impacto del ciclo de intermitencia de 1952-1955, que sacudió los cimientos de la coalición de trabajadores, industriales y militares, que con tanto trabajo había integrado.

El gobierno militar que sucedió a Perón no pudo evitar otro ciclo de intermitencia en el período 1955-1958, que dio mayor fuerza a la demanda de que se volviera al gobierno civil. Arturo Frondizi, electo en 1958 con votos peronistas debido a una plataforma de desarrollo, hubo de enfrentar el ciclo de 1959-1962. Frondizi se había jugado su

futuro político sacrificando el apoyo peronista en aras de lo que esperaba sería una exitosa política económica, y durante la etapa creciente del ciclo parecía que se saldría con la suya. Pero cuando Argentina inició una seria recesión, en 1962, Frondizi fue derrocado por los militares.

El continuo deterioro de la economía durante 1963, aunado a las constantes disputas entre los militares, produjo finalmente una presión generalizada en favor de una "vuelta a la normalidad", que condujo a las elecciones y la victoria del UCRP de Illía. Cuando Illía subió al poder, Argentina salía de la recesión de 1962-1963 e iniciaba el período de prosperidad que finalmente llevaría al resultado esperado: una nueva recesión. En esta ocasión Illía no fue derrocado por una facción militar conservadora, sino por el mismo grupo que lo había ayudado a ganar las elecciones.

Las ganancias electorales de los peronistas, que precedieron de cerca a los golpes contra Frondizi e Illía, también se pueden considerar en parte como un producto de la recesión económica. Ambos presidentes se cuidaron de auscultar las preferencias del electorado en elecciones preliminares, antes de permitir a los peronistas que presentaran sus candidaturas en elecciones importantes. Estas elecciones preliminares produjeron derrotas peronistas y victorias para los partidos gobiernistas. Desafortunadamente para Frondizi y para Illía, las elecciones preliminares se realizaron hacia el final de la etapa creciente del ciclo económico. Cuando se celebraron las elecciones generales, la inflación y la recesión estaban en todo su apogeo, lo que hizo que los trabajadores se unificaran de nuevo bajo la bandera peronista. Es tal el clima político en Argentina, que en los años recientes ningún gobierno civil ha podido soportar la recesión económica y la derrota política a la vez, como hubieron de lamentarlo Frondizi e Illía.

Al momento de escribir este artículo, el general Onganía ocupa la silla presidencial y Argentina se encuentra todavía en la etapa creciente del ciclo de intermitencia. Si los elementos básicos de la situación económica argentina siguen siendo los mismos —y hay razones para creer que tal es el caso— es probable que la economía se enfrente a una crisis de balanza de pagos, y a una recesión, a fines de 1969. Si esto sucede, mi predicción es que el general Onganía será derrocado.

Los gobiernos argentinos están colocados en una posición poco envidiable. Heredan una estructura económica donde las causas de la recesión están ocultas en todo período de prosperidad. No hay mucho campo para manipulaciones económicas, y sin embargo el precio del fracaso económico es muy elevado. Ese precio son los choques renovados entre los sectores y dentro de ellos, la intensificación del conflicto social y político, y la intervención militar.

CONCLUSIONES

La historia de los choques de los sectores, y de las coaliciones en Argentina, no es muy estimulante para otros países en desarrollo. El

modelo usual para un país pobre es el de iniciar su crecimiento económico expandiendo las exportaciones de algún tipo de producto primario. Durante la primera etapa de expansión de las exportaciones, es probable que el sector manufacturero sea ignorado o aun castigado.

Pero tras de que la expansión de las exportaciones ha llegado a cierto nivel, surge a su alrededor una clase media nacional que representa un mercado para los bienes de consumo. Particularmente cuando el producto de exportación enfrenta severas fluctuaciones de precios, es probable que el gobierno estimule la manufactura nacional de tales bienes de consumo, con lo que otorga su aquiescencia a una coalición entre el sector exportador y el manufacturero.

Pero esto resulta ser una Caja de Pandora. Cuando el sector manufacturero crece lo suficiente, usualmente aspira al poder. Esto se facilita porque lo más probable es que la nueva industria se concentre en la capital, que usualmente es la ciudad más grande del país. Los obreros y los industriales se dejan ver mucho más que sus competidores en el sector de los bienes primarios que se encuentran en las montañas o en el campo. El sector manufacturero se beneficiará considerablemente en el corto plazo si controla el gobierno, ya que entonces podrá protegerse a sí mismo cerrando la economía a la competencia externa.

Políticamente, este apoderamiento del gobierno por parte del sector manufacturero usualmente implica la sustitución de una élite liberal simpatizante de Europa o de Estados Unidos, por un líder populista extraído de las fuerzas armadas, que tiende a ser un entusiasta partidario de la industrialización. A este líder se le saluda como el libertador y democratizador de la nación, y él a su vez inicia programas de mejoramiento social y modernización.

Pero generalmente no pasa mucho tiempo antes de que muera la gallina de los huevos de oro. El sector de exportación, que proporciona los bienes de capital e inicia el proceso de desarrollo, deja de crecer a causa de que la discriminación en su contra desanima la inversión en el mismo. Cuando este sector es de propiedad extranjera, se puede desintegrar rápidamente debido a las amenazas de nacionalización o como resultado de la misma. En cualquier caso, surgen entangulamientos de divisas o de bienes de capital, la expansión económica empieza a decrecer, la inversión en proyectos de bienestar social se detiene, y el líder populista se encuentra en serio peligro.

Pero todavía falta lo peor. Al líder populista lo derroca otro militar, a menudo con ayuda extranjera. Es probable que este nuevo líder sea conservador y militarista, y recibirá un apoyo firme del sector antes perjudicado. A los trabajadores industriales se les excluye de la nueva coalición, y la polarización de las clases se acentúa grandemente. A pesar de todo, los dilemas económicos básicos continúan, y los choques de los sectores se intensifican de tiempo en tiempo, ya que los ciclos de intermitencia se vuelven endémicos. Al gobernante militar lo reemplaza otro de la misma extracción, tal vez tras de un interludio civil.

Argentina constituye el ejemplo más prominente de esta secuencia en América Latina, quizá debido a que es el país más desarrollado de la región. Perón fue el primer líder populista, y pronto le siguieron Nasser, Sukarno, Nkrumah y Ben Bella. Nasser es el único de ellos que ha sobrevivido a la aparición de los ciclos de intermitencia, pero es probable que esto se deba más a Israel que a cualquiera otra circunstancia. A todos los demás los han sucedido regímenes militaristas, en una secuencia lamentablemente familiar.

En consecuencia, es posible que el ejemplo de Argentina sea decisivo, en el sentido de que otros países en desarrollo deben evitar sus errores, si desean continuar su crecimiento. Las complicaciones que resultan de la secuencia argentina de relaciones sectoriales tienen una lógica propia que conduce al fracaso. Es posible que la teoría de los choques de los sectores aporte su mejor contribución llamando nuestra atención sobre las trampas políticas y económicas que produce el desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones.