



### Sergio Alfredo Cutri

Master en Economía Agraria  
e Ingeniero Agrónomo U.B.A.  
Doctor en Economía  
Alimentaria U.C.O. España

## IAPI: “Soberanía política, independencia económica y desarrollo”

**EN 1946 CON EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PERÓN SE INICIA UN CAMBIO POLÍTICO QUE BUSCARÁ DIRIGIR LA ECONOMÍA ARGENTINA HACIA LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL EMPLEO. EL PLAN QUINQUENAL DE REORGANIZACIÓN PRODUCTIVA REQUERIRÁ COMO PRIMERA MEDIDA ESTABLECER EL CONTROL MACROECONÓMICO, INSTRUMENTADO POR MEDIO DE LA NACIONALIZACIÓN FINANCIERA Y DE LA ESTRUCTURA COMERCIAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DEL AGRO; ACTUAR DECIDIDAMENTE SOBRE UNA ECONOMÍA QUE HASTA ENTONCES SE ENCONTRABA EXTRANJERIZADA, DOMINADA POR LA BANCA INTERNACIONAL Y LOS MONOPOLIOS. LA CONSIGNA SERÁ, YA ALCANZADA LA VOLUNTAD DE EJERCER UN PODER POLÍTICO SOBERANO, “LA CONQUISTA DE LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA”.**

Una de las primeras decisiones del ejecutivo se resume en el Decreto Ley 15.350 del 28 de mayo de ese primer año, que establece las funciones del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. Este debía servir de “instrumento para el desarrollo del comercio interno y exterior, promoviendo aquellas actividades necesarias para ese fin”.

El IAPI complementaba la política financiera definida por el recientemente nacionalizado Banco Central, que establecía el control de la tasa de interés, del tipo de cambio y del cambio de divisas. La misión del Instituto se puede resumir en seis puntos: Intervenir en la compra, la venta y el trueque de todo tipo de productos, entregando o recibiendo en pago productos, documentos de cambio o moneda. Promover la relación y coordinación del comercio, la industria y el transporte. Desarrollar las organizaciones cooperativas. Establecer las condiciones que permitieran la creación de los llamados stocks de contingencia. Negociar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Y por último, la de asegurar el financiamiento de las operaciones productivas y comerciales.

La política industrial del gobierno se basaba en el aprovechamiento de las importantes ventajas comparativas que poseía el país en el sector agropecuario. El potencial de los recursos naturales debía servir, tal como sucedía en los países industrializados, para impulsar y acelerar el crecimiento y el desarrollo.

Estas ventajas se encontraban principalmente en las materias primas agrícolas, donde la carne y los granos poseían los costos de producción más bajos del mundo. Con éstos recursos se generarían las divisas necesarias para la importación de bienes de capital e insumos intermedios que requería un rápido proceso de industrialización. Pero para esto se hacía indispensable el control de los monopolios exportadores. Es así como ya en el mes de abril se regulará la comercialización del trigo, sucediéndole la normalización de la comercialización de aceites vegetales, la exportación de taninos, los productos lácteos, las carnes congeladas y enlatadas, y las grasas. En diciembre se regulará el comercio de los cueros curtidos, pieles, avena, cebada, sorgo, centeno y mijo, y en febrero del '47 se normaliza el mercado de maíz.

Paralelamente se negocian los precios con nuevos países y se renegocian las exportaciones de carnes y cuotas, como además los precios mínimos que debían pagar los frigoríficos extranjeros a los productores. La rentabilidad de la producción agropecuaria será asegurada por medio de la fijación de precios internos. Se triplica el precio del trigo que recibía el productor, que pasa en promedio de 9,5 \$ a 29,5 \$ el quintal. Siendo el precio de exportación negociado por el IAPI en los nuevos acuerdos internacionales de alrededor de 41,9 \$/qq. Para el maíz el precio al productor paso de los 12,7 \$/qq a 27,4 \$,

mientras la exportación era de 33,1 \$ por quintal. Para el cuero curtido, como forma de impulsar la industrialización nacional, se establecen precios mínimos de exportación de 2,75 \$/u, cuando anteriormente éste no llegaba a los 1,5 \$.

En 1947 la aplicación de esta política de eliminación de los monopolios significará un ingreso para el tesoro nacional de 2.000 millones de pesos (equivalentes a unos 500 millones de dólares de la época), cifra que representaba casi la mitad de las reservas que poseía el país. Ingreso que alcanzará a duplicarse al año siguiente, manteniéndose en esos niveles hasta 1952. Esta política, como se mencionó, serviría para solventar los requerimientos de importación de bienes que requería el desarrollo industrial, pero además permitiría que el sector agro-productivo recibiera el 70% del precio internacional de los productos de exportación, cuando antes el 75% de éste quedaba en manos de los monopolios extranjeros. Una situación a la que más tarde se volverá luego de la caída del peronismo en 1955, y que será mantenida hasta el día de hoy.

La normalización de la competencia del comercio exterior se hacía solamente posible por medio con el control del almacenamiento y los embarques en los puertos argentinos. Silos y puertos eran las nuevas infraestructuras desde donde se conseguía supervisar eficazmente el cumplimiento de los precios internos y externos de los principales productos de ex-

portación. El desarrollo en 1948 de la marina mercante de bandera nacional fue una importante decisión en este sentido, que significó no solamente un ahorro en servicios comerciales de exportación de 200 millones de pesos anuales, también constituía la posibilidad de llegar a los mercados externos. Así para 1950 se había conseguido desarrollar el comercio bilateral con más de 20 países, alcanzándose nuevos mercados en Europa del Este y Latinoamérica. Una situación que contrastaría respecto a la década pasada, donde alrededor del 80% del comercio externo se concentraba en Inglaterra y los EEUU.

Junto a la administración de los precios de los productos agrícolas se desarrolla una fuerte política de fomento de la producción agropecuaria. Se dan planes de financiación de siembra y cosecha, se libera de aranceles la importación de maquinaria agrícola, se subsidia la compra de semillas, se aplican moratorias a los créditos del campo y también se reducen sus intereses. A consecuencia de esto en 1949 se producirá un record en el área sembrada de trigo, maíz, avena y alfalfa. También se logra el autoabastecimiento y exportación de aceites vegetales, multiplicándose ocho veces la producción de girasol.

Una vez suprimidos los monopolios, la mayor rentabilidad del campo se dirigirá hacia los pequeños y medianos productores. Se inicia un proceso de reforma agraria instrumentado a partir de la Ley de Contratos de Arrendamiento y Aparcería Rurales, que permitirá al arrendador establecer la elección de la actividad productiva y el tiempo de tenencia. Por medio del Banco Nación se dan préstamos para la compra de tierras a una tasa subsidiada del 4% anual con plazos de hasta 30 años. También las tierras fiscales aptas para la agricultura serán subdivididas por el Consejo Agrario Nacional y cedidas a colonos con el pago de un canon mínimo. El Estatuto del Peón y el salario rural buscará combatir las condiciones de esclavitud que persistían en muchas regiones del país. Estas medidas provocarán en pocos años un fuerte cambio en la posesión de la tierra, con una importante redistribución de los ingresos del campo. Se calcula que ya en 1952 a raíz de esta política alrededor de 1 millón de hectáreas habían pasado a manos de pequeños y medianos productores, llegando a finales del gobierno peronista a casi 5 millones de hectáreas, cifra que representaba un tercio del área sembrada.

Las políticas de gobierno dirigen los ingresos que generan las exportaciones y el control de cambios al aumento de los salarios del sector público, a subsidiar el consumo, la

producción industrial y agropecuaria, y al desarrollo de la infraestructura básica del país. En poco tiempo se produce un fuerte aumento del consumo interno y crece fuertemente la demanda de servicios. Comienzan las exportaciones de manufacturas de cuero, metalurgia y metales ferrosos y no ferrosos, fibras textiles y aceites vegetales. Se comienza a producir papel periódico, productos químicos, plásticos y gomas, extractos vegetales, herramientas y se exportan motores de autos. Para 1952 se calcula que el valor agregado de la Industria Argentina había alcanzado un incremento del 43% respecto a 1945.

La comercialización de lana fue la última en ser regulada por el Instituto. Hasta 1948 no se había intervenido debido a que las exportaciones eran realizadas directamente por los productores patagónicos a través de los puertos del sur. Una vez alcanzado el control del tráfico marítimo se aplicará a la lana un precio mínimo de exportación de 2.000 pesos la tonelada, cuando anteriormente era de 1.600 pesos. Esto reduce un 30% las exportaciones y corrige los precios internos que hasta ese momento eran superiores a los internacionales. Como consecuencia se produce un importante incentivo de la producción de hilado y tejido local, así aparecen también las primeras industrias de tejido.

La política de eliminación de los monopolios se enfrentará a la reacción de los tradicionales países compradores, que eran a su vez los principales proveedores de insumos industriales, que restringen las crecientes necesidades de abastecimiento en que se encontraba la Industria Argentina. Sin embargo, pese a la limitación en la provisión de bienes de capital e insumos intermedios que ejercieron las empresas norteamericanas, principales oferentes mundiales de estos productos, de igual forma se producirá un fuerte crecimiento en todo este periodo. Este condicionante externo será crítico en los primeros años, donde se dan las mayores tasas de crecimiento industrial que se han registrado en la historia argentina. Así las importaciones de bienes de capital se mantendrán cercanas a las que se tenían durante la década del '30.

La restricción externa, mas que limitar, forzará un rápido proceso de sustitución de estos bienes, alentando fuertemente la producción nacional. Se trató de una sustitución real, es decir, impulsada por la demanda industrial y el consumo interno, y por eso no definida por efectos en el tipo de cambio, el cual se mantuvo en toda la década de los '40 en los 3,36\$ por dólar. Definido un proyecto industrial, la producción era creada en respuesta a los problemas que enfrentaba la producción

nacional y fomentada a través de una activa política de subsidios. Con esto el país rompía con la lógica de la división internacional del trabajo determinada por el mercado externo; lógica que fuerza a una situación de dependencia al sujetar la producción a los vaivenes internacionales, excluyendo toda posibilidad de industrialización con desarrollo tecnológico, llevando al país al subdesarrollo.

Entre las políticas industriales más activas en este primer periodo se encuentra la producción agro-industrial, que será dirigida a solucionar la importante carencia en la dotación de tractores y medios de transporte del sector agropecuario. Así los subsidios a la maquinaria agrícola permitirán en 1952 que la industria nacional consiga abastecer los requerimientos del parque de maquinaria, llevando a que en este periodo se compraran más tractores nuevos que en toda la década anterior. De este modo se conseguirá un rápido impacto en la producción de granos, pero también se daría basamento a una productividad del campo que se extenderá durante décadas, y que dará sustento a aquella llamada "revolución verde" de los '60.

El problema del abastecimiento externo de las necesidades de suministros industriales que demandaba Argentina fue agravado por la aplicación de medidas proteccionistas por parte de los tradicionales compradores europeos. Esto resintió el precio de exportación de los productos agrícolas, limitando fuertemente la disponibilidad de divisas. A esto se suma la inconvertibilidad que poseían las monedas de los nuevos países a donde se dirigían las exportaciones. En estos años menos de 30% del ingreso del comercio exterior será en divisas y de estas la mayor parte fueron no convertibles. El resto será en créditos, la mayoría de los cuales no podrán utilizarse por encontrarse bloqueados en los bancos de los países a los que Argentina abastecía. Con todo esto se dificultaba aún más la posibilidad de importación de insumos industriales. Esta difícil situación internacional conduce que a principios de 1948 se produzca una fuerte escasez de dólares que hace caer las reservas en un 70%. Así la economía recibiría su primer shock externo.

Las restricciones externas no fueron un acontecimiento que sorprendieran y reforzaron la voluntad política de industrializar el país, reduciendo la dependencia del comercio exterior. Esta previsión se puede observar ya en la memoria anual del Banco Central de 1946, donde se señalaba como estrategia para el crecimiento, la importancia de transformar la estructura productiva siguiendo el "modelo americano", que consistía básica-

mente en un desarrollo industrial endógeno sostenido por el consumo interno.

Hacia 1948 pese a los problemas externos las políticas de gobierno consiguen un fuerte crecimiento industrial y se alcanza el pleno empleo. La producción y el empleo en promedio entre 1948 y 1952 prácticamente duplican los valores de la década anterior. El desarrollo del mercado interno se reflejará fuertemente en el sector de la construcción que en 1950 llegará casi a triplicar la producción de viviendas respecto a aquella década. El aumento generalizado de salarios repercute en el consumo de alimentos, la indumentaria y el calzado. Así, aún frente al importante aumento de la producción caen las exportaciones de carnes y de cueros curtidos entre los años 1948 y '52. En 1947 el consumo de pan había aumentado más del 10%, y el de carne al año siguiente alcanza un record histórico con 105 Kgs/ habitante al año. El incremento del consumo entre los años 1948 y 1955 se reflejará en las exportaciones de productos agrícolas, que representaban solo el 60% de las realizadas durante la preguerra, en momentos donde la producción de carne, avena, cebada y arroz mostraban todas ellas recorres históricos. Esto significó no solamente un radical cambio en la estructura productiva, que revertía la política de la llamada "década infame", sino que además mostraba la fuerte redistribución de la renta que se había producido. Así lo demuestra el monto que alcanza el pago de salarios junto a los ingresos del sector de la pequeña y mediana empresa en las cuentas nacionales, registrando para el año 1950 un valor cercano al 80% del Ingreso Nacional, cuando esta cifra fue tradicionalmente siempre inferior al 50%.

Para el año 1950 el poder adquisitivo de los salarios se había incrementado respecto a año 1946 en un 29,1 %. En todo el periodo los precios de la canasta básica tuvieron un incremento menor a los que se dieron en resto del mundo, donde se registraron importantes incrementos, tanto en los productos alimentarios como en los insumos industriales. Esto mostraba que si bien las tasas de inflación anual habían alcanzado un nivel superior respecto a los valores normales anteriores a 1946, esto era consecuencia tanto del impac-

to de los precios internacionales, como también de una recomodación de precios relativos debida al cambio registrado en la estructura productiva argentina.

En 1952 se produce una segunda crisis en el sector agro-exportador que derivará en un nuevo problema de balanza comercial. La plaga de la roya y la sequía provocan enormes pérdidas en la producción y la Argentina debe importar trigo. A su vez caen los precios internacionales de los granos, luego de la fuerte subida que habían tenido en el año 1951, al estabilizarse situación en Corea. Esto llevará a que el IAPI no pueda cumplir con los anuncios de precios de cosecha. A esto se suma la caída en general de las exportaciones agropecuarias debidas al consumo interno junto con los términos de intercambio de los productos agrícolas frente a las manufacturas, que entre 1948 y 1952 disminuyen casi el 20%.

Como forma de revertir los problemas de balanza de pagos con el exterior en 1952 se lanza el Plan Agrícola, que tendrá como objetivo duplicar el área sembrada en cinco años. Las limitaciones en la oferta de mano de obra rural, provocada por el aumento de la producción del campo y el desarrollo industrial, serían atendidas momentáneamente por el Ejército, a la vez que se planifica el ingreso de inmigrantes de países vecinos como forma de superar este problema. También se incrementan los subsidios a la tasa de crédito agrícola. La respuesta fue rápida, ya en el primer año el área sembrada tendrá un aumento del 30% respecto a la campaña anterior, consiguiendo superar las necesidades de abastecimiento interno y de exportaciones. Así también la producción de trigo en la campaña 1954/55 alcanzará un nuevo record histórico, como igual sucede con la avena, la cebada y el arroz.

El propósito fundamental de IAPI era provocar la reorganización del sistema comercial, buscando generar una dinámica productiva basada en las empresas cooperativas agrarias, desde donde se organizaría eficientemente la producción, la comercialización y el planeamiento de las políticas del sector. Así el Presidente Perón, en su segundo mandato, anunciará la transferencia del Instituto a estas organizaciones. El cooperativismo era la base de la organización productiva que permitía

una racionalización de la producción y sustentar el desarrollo económico y social del campo. Para esto el gobierno mantenía su política de subsidios a través del Plan de Crédito Agrario del Banco Nación, que a su vez se apoyaba en el llamado Mapa Ecológico Nacional, confeccionado para la orientación de la producción agrícola en los distintos territorios y para el avance de la frontera agropecuaria. El IAPI había sido pensado como instrumento para eliminar los monopolios exportadores, normalizar el mercado y crear las bases de una nueva estructura productiva; nunca pretendió reemplazar la función que las organizaciones cooperativas ejercen sobre el desarrollo. Sin embargo éste traspaso finalmente no se dará, la derrota del peronismo aborta la posibilidad de apoderamiento del control comercial por parte del cooperativismo y devolvió a los monopolos extranjeros el manejo de los recursos naturales. No obstante esa inicial revolución agraria e industrial, organizativa y tecnológica, será el sostén de un nivel de bienestar que distinguirá a Argentina del resto de Latinoamérica durante medio siglo.

Cuando intentamos trazar una perspectiva de la historia argentina suele aparecer en general la contradicción entre el campo y la industria. Esto sin embargo no se dio entre 1946 y 1955. La contradicción resultará manifestación de una reducida y mezquina ideología. Una consecuencia de la ausencia de integración política de los recursos humanos y naturales de todos y en todos los territorios del país. Esta ideología pragmática, que cree en las transformaciones como producto de un natural devenir, heredera de una estructura colonial del territorio que apela a visiones unitarias y centralistas del manejo político, resolverá los problemas de la coyuntura económica hacia la concentración del capital y de la tierra; Obviará que todo desarrollo se sustenta en la organización de las comunidades locales, que es la forma en que un pueblo puede intervenir en las decisiones políticas. Así, la política argentina, por encontrarse siempre alejada de la realidad popular, representará la permanente frustración de la sociedad argentina en la búsqueda de su desarrollo. ■

Fuentes:

- Material periodístico de la época y documentos e informes de organismos oficiales.
- Banco Centra de la República Argentina; Banco de la Nación Argentina; Dirección General del Servicio Estadístico Nacional; Dirección Nacional de Estadísticas y Censos; Dirección de Economía Rural y Estadística; Secretaría de Asuntos Económicos; Naciones Unidas.
- Boletines de la Cámara de Diputados; Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (varios); Reporte Anual del IAPI; Mensajes del Presidente de la Nación Argentina al Inaugurar los Periodos Ordinarios de Sesiones (1950-1951); La Obra de Perón (1954); Emancipación Económica Americana (1948); El Banco de la Nación Argentina en su 75° Aniversario 1891-1966 (1966).