

# CUADERNOS NACIONALES

AÑO 1 - 1974 - Nº 1

ENERO, FEBRERO, MARZO



REVISTA TRIMESTRAL EDITADA  
POR EL DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
Y POPULAR DE BUENOS AIRES



## **Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

Delegado Interventor:  
Dr. Mario J. Kestelboim

Secretario Académico:  
Dr. Mario A. Hernández

Secretario de Asuntos Estudiantiles:  
Dr. Eduardo Pesci

Secretario de Supervisión Administrativa:  
Dr. Carlos María Duhalde

### **Departamento de Publicaciones**

Director.  
Dr. Horacio Vega

Subdirector:  
Dr. Luis Alberto Kon

### **Cuadernos Nacionales**

Director:  
Luis Alberto Kon

Secretario de Redacción:  
Miguel Coronato

Consejo de Redacción:  
Jorge Alfredo Cozzani, Eduardo Jozami, José D. Speroni,  
Natalio Wisniacki

Tapa: Carlos Boccardo

La responsabilidad por las ideas expuestas en los trabajos contenidos en esta revista pertenece exclusivamente a sus autores. Se permite la reproducción parcial o total de los mismos, citando la fuente.

Correspondencia y giros a FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES - DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES — Avda. Figueroa Alcorta 2263 - Buenos Aires - República Argentina.

PRECIO DEL EJEMPLAR: 12 PESOS. SUSCRIPCION PARA EL AÑO 1974: 4 NUMEROS \$ 45.-

# CUADERNOS NACIONALES

Facultad de Derecho  
y Ciencias Sociales  
de la  
Universidad Nacional  
y Popular  
de Buenos Aires

XI

Revista trimestral editada por el Departamento de Publicaciones

año 1

enero - febrero - marzo 1974

número 1

- 3 Editorial
- 5 1945-1955 La independencia económica  
Tulio Rosembuj - Roberto Lavagna - Alberto Paz
- 21 Informe sobre la situación de los trabajadores. El "Pacto Social" (Acta de compromiso nacional): Primeros resultados y perspectivas futuras.  
Consejo Tecnológico Peronista
- 35 Historia de la independencia económica (Fragmentos) Eduardo Astesano
- 45 Informe de economistas peronistas: "Gobernar es movilizar".  
Manuel Rodríguez - León Salas
- 57 La industrialización argentina Jorge Schvarzer
- 87 Diagnóstico, objetivos y medidas para un programa de reconstrucción y liberación nacional en el sector energía  
Equipos Político-Técnico de la Juventud Peronista (Reg. I)
- 93 Dependencia y estructura del sistema financiero argentino  
Lisandro Barry - Héctor Amadeo
- 115 Tendencias y alternativas de la reforma urbana  
Jorge E. Hardoy - Oscar Moreno

*“Un movimiento doctrinario de base es el que mejor resiste a la acción destructora del tiempo, porque no hay mejor caudillo que la idea transformada en causa por una doctrina apropiada y rodeada así de una mística con que el hombre suele rodear a todas las cosas que ama. Poco vale juntar hombres en organizaciones políticas si no se ha metido en sus cabezas y en sus corazones los pensamientos y sentimientos necesarios para una solidaridad indestructible.”*

JUAN DOMINGO PERON,  
Mensaje a la juventud, julio de 1965

Los contornos que rodean la aparición del primer número de *Cuadernos Nacionales* resultan suficientemente estimulantes, a pesar de que el lanzamiento de una revista destinada a abordar las causas de la dependencia de la sociedad argentina, acentuando el análisis de los aspectos que reflejan su alienación cultural y su colonización ideológica, importa transitar un camino ya recorrido anteriormente por otras publicaciones.

Sin embargo, su presencia en la Universidad Nacional, en esta Facultad de Derecho, posee para los universitarios un valor específico. Ya que esa universidad, particularmente la constante generacional que compone su población estudiantil, ha seguido en las tres últimas décadas los rumbos de un *boomerang*, los destinos que Ortega adjudicaba a las piedras que se arrojan al mar: vuelven siempre a la orilla.

El estudiantado argentino, comprometido en 1945 en un gran desacierto histórico, se acerca hoy, en forma activa, a las grandes mayorías populares. Entre los educadores tradicionales cunde el desconcierto, sino el pánico. Advierten —como señala Hernández Arregui— que “de su engendro cultural mayor, la Universidad, parte el enjuiciamiento a la Argentina colonial. Después de Perón, aquella Universidad europea, que parecía sólida y magnífica, se desmorona sin gloria, en medio de un estudiantado que ingresa a la Revolución Nacional, bajo el ocaso ceniciento de la cultura del imperialismo”.



Y esta revista pretende, con las limitaciones que un órgano editorial alberga, testimoniar ese compromiso. No es, pues, producto aislado de los que en su elaboración hemos colaborado, sino que encuentra su origen en las luchas del pueblo argentino para independizar nuestra patria, a las cuales intenta brindar un aporte caracterizado por el nivel examinatorio de los problemas que encara.

Tal es el perímetro de nuestra actividad cultural. La revista no viene a generar una política, pero ello no excluye su compromiso beligerante con el ambicioso proyecto de liberación nacional asumido por nuestro pueblo. De así su contenido. En sus páginas tendrán cabida los análisis que favorezcan la consecución de esos propósitos, ya que abrigamos un profundo escepticismo frente a la neutralidad valorativa que se pretende atribuir a los claustros universitarios.

Entendemos que la viabilidad económica de la actual política del Gobierno del Pueblo, es tema de arduo debate y origen de legítimas inquietudes en los sectores populares. Consecuencia de ello es que los artículos dedicados a este tema, aparezcan privilegiados en este primer número. No sientan los mismos la opinión de quienes dirigimos *Cuadernos Nacionales*; por el contrario, amén de ser, naturalmente, la opinión de sus autores, significan la apertura de un diálogo y —tal vez— una polémica sobre los tópicos analizados.

En la redacción de dichos trabajos se ha evitado deliberadamente el tratamiento excesivamente técnico de materias que de ser encaradas con un criterio rigurosamente académico, exigirían para su entendimiento presupuestos conceptuales que algunos de los lectores no poseen. Guarda ello correlación con el espíritu que nos anima, en el sentido de aportar una herramienta que en el plano ideológico, trascienda los recintos universitarios.

Sobre los resultados, los lectores tienen la palabra.

LA DIRECCION



**1945 - 1955**  
**La independencia económica**

**TULIO ROSEMBUJ**  
**ROBERTO LAVAGNA**  
**ALBERTO PAZ**

Este trabajo fue realizado dentro del esquema de elaboración del Grupo Organizado de la Administración Pública Peronista (GOAPP), dejándose constancia de ello a pedido de sus autores.



Si la economía no sirve para llevar el bienestar a **TODA** la población, resulta cosa bien despreciable.

PERON

El propósito de este trabajo (1), consiste en exponer los lineamientos político-económicos que inspiraron la Etapa Doctrinaria de la Revolución Justicialista, iniciada en 1946, poniendo al descubierto la profunda modificación de estructuras concretadas, hasta el momento de interrumpirse ese proceso, en 1955.

Los objetivos sustanciales de la política económica peronista pueden sintetizarse en tres puntos:

- Profunda redistribución social de la riqueza.
- Aliento sostenido al proceso de industrialización y urbanización.
- Recuperación nacional del manejo de los resortes esenciales de la conducción económica.

Cada uno de estos objetivos no fueron datos aislados en sí mismos, sino que formaron parte de un plan coherente

donde cada componente era requisito indispensable para la mejor concreción del resultado final. No era posible emprender una política de aliento industrial y redistribución de la riqueza, sin la previa nacionalización de los servicios públicos esenciales, hasta ese entonces en manos extranjeras, desde las comunicaciones hasta el sistema financiero, y por lo tanto, también era imposible sin la activa intervención del Estado Nacional en la vida económica.

Para producir el definitivo despegue industrial se requería una redistribución de ingresos en favor de los trabajadores, que no sólo fuera socialmente justa sino que además aportara a la industria naciente una demanda activa y en constante diversificación.

No era posible redistribuir ingresos sin que mediara un proceso de desarrollo industrial apto para elevar los salarios promedio de la economía, ocupar plenamente la mano de obra y que ofreciera aquellos bienes necesarios para mejorar el nivel de vida popular.

A su vez la nacionalización de los resortes esenciales de la economía no tenía sentido, si al mismo tiempo no se adoptaba un nuevo esquema económico que opusiera a la dependencia exterior, la independencia nacional; a la integración desigual



a los mercados monopólicos imperialistas, la integración con los países del área latinoamericana y del resto del mundo colonizado y la defensa externa de nuestra producción; a la mentalidad de las minorías, la participación popular en las decisiones.

Referirse a los diez años de economía peronista no significa hacer historia ni recordar épocas superadas nostálgicamente. A 18 años del derrocamiento del gobierno popular del General Perón, Argentina enfrenta los mismos problemas, agravados, que en su momento atacara con éxito la Revolución Justicialista. Los problemas esenciales que afronta nuestra Patria, siguen siendo los mismos que el General Perón pudo superar en 1945. Redistribuir ingresos que han venido concentrándose en manos de las minorías; completar la integración del sistema productivo y recuperar para los argentinos el control de sectores básicos de la economía son objetivos irrenunciables de la actual Etapa de la Toma del Poder Peronista.

## **I La redistribución de los ingresos**

La doctrina peronista parte de una premisa básica: el crecimiento económico carece de sentido si de él no es partícipe el pueblo trabajador que lo hace posible. No es por otra razón que la Constitución Nacional de 1949, derogada por decreto del gobierno militar de 1955, expresa que la organización de la riqueza y su explotación, tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de justicia social; señalando, que el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como objetivo el bienestar social.

Para el peronismo no puede concebirse desarrollo económico si ello no es al compás del traslado de ingresos de los sectores minoritarios de mayores recursos, hacia los sectores mayoritarios de menores recursos. Este punto de partida diferencia a una economía de abundancia, como lo que se preconiza, de una economía de miseria, como lo que suelen preconizar tanto el liberalismo como el frigerismo, sin olvidar

a la izquierda elitista, basada en altas tasas de crecimiento y acumulación, a despecho del costo social y humano exigido para lograrlas.

Además de su contenido ético, la decisión política de dar al país una redistribución más igualitaria de los ingresos tuvo por sentido ampliar la base del consumo, incrementando la demanda de bienes no reproductivos, desde alimentos hasta artículos para el hogar; reforzándose al mismo tiempo la expectativa de rentabilidad de la inversión socialmente útil.

El aumento del consumo y de la inversión, o sea el incremento de la demanda global, permite difundir a partir de 1945 el proceso de industrialización que crea no solo una base de sustentación política, sino que además, origina fuentes de trabajo aptas para absorber mano de obra desocupada o semiocupada en tareas agrícolas de baja productividad y sirve para canalizar adecuadamente el ahorro nacional.

En 1945 la estrategia de expansión de los sectores urbanos industriales o de servicios era la única capaz de proveer fuentes de trabajo para una población en éxodo de las zonas rurales. Pero tal estrategia estaba a su vez condicionada a la existencia de un mercado creciente, capaz de dar salida a la producción industrial, capaz de asegurar la plena ocupación del capital ya instalado y, finalmente, capaz de alentar una política de inversión y reinversión productiva.

Sin la redistribución no había posibilidades de expandir la demanda global, sin expansión de la demanda era imposible ocupar mano de obra y realizar utilidades y sin utilidades razonables no hay motivo para la inversión del sector privado. Este círculo de pobreza fue quebrado al cambiarse las condiciones de la distribución, generando demanda adicional, y canalizando el ahorro hacia inversiones socialmente útiles.

Este punto básico de la estrategia peronista es uno de los que no aceptan, ni entienden, los sectores liberales: para estos sectores el desarrollo depende de una política drástica de reducción del consumo y de expansión forzada y forzosa del ahorro. Les cuesta admitir que ese ahorro

por no encontrar vías adecuadas de inversión termina encaminándose hacia inversiones especulativas o suntuarias.

Así, mientras el ahorro nacional se malgasta por una inadecuada asignación, rubros básicos de la economía son entregados a capitales extranjeros, a cambio de privilegios y prebendas de todo tipo.

La redistribución de la riqueza es un elemento esencial para la doctrina económica peronista en el proceso de:

—Expansión del mercado de consumo.

—Asignación productiva del ahorro nacional.

—Aceleración de la industrialización y urbanización.

—Plena ocupación de la mano de obra y capital instalado.

—Aumento de la productividad.

Tal como lo explicitara el propio General Perón al decir:

“...en el sistema justicialista la producción está subordinada al consumo... aumentando el consumo es como vamos a reactivar la economía. Vamos a hacer grande a la Patria aumentando ese consumo y esa producción, que es la forma de mantener una economía de abundancia y no someter al pueblo a una economía de miseria, que no se justifica sino por hombres que se sienten satisfechos explotando al prójimo.”

A partir de 1955, en cambio, los intereses minoritarios prefieren revertir esta estrategia, concentrando riqueza en su beneficio, con lo cual sólo se ha logrado:

—Restringir los mercados de consumo, llevando a una crisis casi permanente a sectores como los productores de alimentos, textiles y artículos para el hogar.

—Crear mano de obra desocupada o subocupada, a punto tal que según los datos oficiales oscila en torno al 13 %, es decir más de un millón de trabajadores que no utilizan total o parcialmente su aptitud de trabajar<sup>1</sup>.

—Crear capital ocioso por falta de demanda con lo cual en algunos sectores

industriales no se utilizan las máquinas y equipos capital instalado) más que en una proporción del 60 %.

—Determinar una asignación especulativa de los ahorros nacionales que emigran hacia el exterior o se prestan a la especulación en los mercados paralelos de cambio.

—Favorecer la desnacionalización por el ingreso de capitales multinacionales que son asignados a los sectores básicos (petroquímica, aluminio, etc.) con la demanda asegurada y altas tasas de rentabilidad.

—Favorecer la emigración de técnicos y científicos formados en centros de estudios de nuestro país.

Las respuestas que el Justicialismo dio al tema de la redistribución de los ingresos llevó a que durante el quinquenio 1950-54 la participación del sector asalariado en el Ingreso Bruto alcanzara en promedio al 49,5 %. En el año 1969, a 15 años de haberse cambiado la concepción económica, esa participación llega sólo al 43,3 %<sup>2</sup>. Si se tiene en cuenta la aceleración del crecimiento de los precios, la caída del salario real y los aumentos en el número de desocupados desde 1969 hasta la fecha es de suponer, como resultado de la más optimista de las apreciaciones, que la participación actual en la riqueza generada es de aproximadamente un 40 %.

#### **Salario, ocupación y nivel de vida**

Los datos oficiales que se mencionan son de por sí muy claros pero a veces ocultan la magnitud del perjuicio causado al sector trabajador del país, desde 1955 a la fecha.

Baste decir que entre 1955 y 1970, SE HA QUITADO A CADA TRABAJADOR EN RELACION DE DEPENDENCIA UN EQUIVALENTE A Pesos m/n. 2.700.000<sup>3</sup>.

El modo cómo se logró bajo el peronismo aumentar la riqueza de los trabajadores y cómo se actuó con posterioridad al año 1955 para quitársela, tiene por supuesto mucho que ver con la evolución del salario real. El salario real, un modo de medir la capacidad de compra efectiva del salario que se recibe, se incrementó sosteni-



damente desde el año 1945, a punto tal que ya en 1948, un peón de la industria manufacturera con mujer y 2 hijos, necesitaba trabajar 229 horas mensuales para satisfacer sus necesidades incluidas en lo que se denomina la canasta familiar, es decir los bienes y servicios que dan un mínimo de confort. A fines de 1972, como resultado de un persistente deterioro de los salarios, que marchan a la zaga de los precios, la cantidad de horas laborales necesarias para cubrir esos mismos consumos se eleva a 327 horas por mes, es decir casi 100 horas más de trabajo para disponer de una misma cantidad de bienes (ver cuadro 1).

Este enorme esfuerzo adicional que se exige hoy al trabajador, ha llevado al empobrecimiento de la familia obrera, a la pérdida del descanso necesario, a la incapacidad, para hacer frente a las enfermedades, y más aún, a la imposibilidad de tener una dieta alimenticia adecuada. Ese deterioro del salario, puede ser constatado no sólo en las cifras oficiales de los ministerios encargados de la conducción de la economía, sino también en las cifras de mortalidad, deserción escolar, analfabetismo, etc., que manejan los ministerios encargados de la educación y la salud, y que por insólita coincidencia se ha dado en llamar de "Bienestar Social".

Pero la redistribución no sólo se logra o se destruye a través del salario real, sino también a través del nivel de empleo de la mano de obra. Ya en los primeros años del gobierno peronista la ocupación industrial aumenta en quinientos mil trabajadores, con lo cual se duplica respecto del año 1935, el número de personas ocupadas en la industria. A ello se debe agregar la ocupación adicional que se produjo en el sector de los servicios, es decir: Transporte, Comercio, etc., que debieron adaptarse a la comercialización y distribución de una producción en alza (ver cuadro 2). Pero el país no sólo tuvo a la totalidad de su mano de obra ocupada, sino que además ante el auge industrial, se recurrió al fomento de la inmigración y por primera vez se adopta un plan de perfeccionamiento y formación técnica de los trabajadores mediante la creación en el año

1947, de las Escuelas de Aprendizaje y Orientación Profesional.

Este nivel socialmente digno y económicamente racional de ocupación ha sido incluso reconocido por las Naciones Unidas, que en su estudio sobre la distribución del Ingreso en Argentina<sup>4</sup>, dice al referirse al lapso de 1945 a 1955: "Además y quizás sea éste el rasgo sobresaliente del esquema de política expansiva llevado a cabo en el período, el proceso de industrialización y urbanización sin desocupación abierta, fue el elemento decisivo para que el otro objetivo, la redistribución de los ingresos hacia los asalariados, se alcanzara con notable grado de profundidad".

Más aún. Durante el período peronista, se crea el sueldo anual complementario (aguinaldo)<sup>5</sup> y se asigna un tratamiento preferencial a la Seguridad Social.

#### Cuadro 1

##### Salario real. Peón industrial

Período	Índice base 1960 = 100
1946-1955	130,8
1956-1972	117,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

#### Cuadro 2

##### Ocupación

	Industria y Construc.	Transporte y Comunicac.	Total *
Aumento de ocupación entre 1955 y 1940/44	545.000 personas	233.000 personas	1.743.000 personas

\* Incluye al sector Servicios y excluye al Agro. Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, 1959.

Entre 1945 y 1955 se crean casi todas las cajas de jubilaciones cuantitativamente importantes (Comercio, actividades afines y civiles: año 1945. Industria: 1946. Trabajadores Rurales: 1954. Autónomos: 1954) con lo cual a fines de 1955 el número

ro de beneficiarios llega a más de medio millón (503.203 beneficiarios).

### **Subsidios**

A ello se agrega una activa política de gastos públicos en particular en rubros como: pagos de previsión social, subsidios y subvenciones. Por medio de estos últimos se defendió la capacidad de compra de los sectores de menores recursos, ya que fueron asignados a la compra de bienes como la carne y el pan, o a evitar el alza de otros productos agrícolas de consumo masivo. En pesos de valor constante de 1950 el total de transferencias pasa de \$ 2.338.000.000 m/n. en 1945 a \$ 6.777.000.000 m/n. en 1955, y dentro de ellas, los subsidios crecen más de 20 veces, pasando de \$ 190.000.000 m/n. a \$ 3.580.000.000 m/n. en el mismo período de diez años.<sup>6</sup>

### **La Inflación**

Finalmente, la política llevada a cabo en materia de precios, permitió que las mejoras en los salarios y jubilaciones no fueran destruidas por el alza de los precios. La tasa de inflación del período de 1945/1955, no obstante la escasez de ciertos bienes, originada en la situación de postguerra, una sequía que determina los menores rendimientos agrícolas desde principios de siglo hasta nuestros días y el fuerte aumento de la demanda, fue en promedio, de 19,7 %, muy inferior al promedio de todo el lapso posterior a 1955, en que políticas de ahorro forzoso devaluaciones, restricciones monetarias, etc., la hicieron elevar a un promedio anual del 30,5 %. Más aún, durante la época peronista nunca se alcanzaron "picos" de inflación como en 1959 en que llegaron al 114 % o en este año en que el costo de vida se elevó en 59 % y los precios mayoristas un 77 %.

Pero no sólo los niveles de precios no escaparon a ciertos límites muy inferiores al de los gobiernos "estabilizadores" posteriores, sino que desde 1945 en adelante el país no cuenta con períodos de mayor estabilización que la de los años

1953/1954 en que el alza de los precios fue inferior al 4 %, menos del doble que cualquiera de las tasas mínimas logradas después de 1955 (ver cuadro 3).

### **Cuadro 3**

#### **Inflación. Índice costo de vida**

<b>Período</b>	<b>Menor tasa inflacionaria</b>	<b>Mayor tasa inflacionaria</b>
1945-1955	3,5 (1954)	38,1 (1952)
1956-1972	7,6 (1969)	113,7 (1959)

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En síntesis, uno de los objetivos básicos del justicialismo, la redistribución del ingreso en favor de los sectores de menores recursos se logró por la vía del aumento de los salarios nominales y reales, el control de los precios, la incorporación de asignaciones complementarias, la expansión del régimen de seguridad social, el aumento de los subsidios y el impulso a la industrialización y por ende a la creación de fuentes de trabajo que permitieron la plena ocupación.

Nada de ello se ha dado a partir del año 1955 en forma persistente y el resultado es: en lo social, la aparición de formas de degradación como el subconsumo o el analfabetismo; y en lo económico, el estancamiento del país, que vive ahogado por sus recurrentes crisis de balance de pagos, por la invasión de capitales extranjeros en sectores básicos y por un crecimiento desmesurado de la deuda externa que ronda en los 6.200.000.000 de dólares.

## **II Industrialización y urbanización**

La elección o confirmación de una estrategia de crecimiento tiene que ver no sólo con los recursos disponibles en el país, sino también con las condiciones internacionales vigentes en un momento dado y los modelos aplicados previamente. En la Argentina de 1945 el gobierno peronista aplicó un esquema de crecimiento, fundado tanto en su doctrina como en las circunstancias restrictivas impuestas por el



marco externo y por las etapas previas del crecimiento argentino. Aplicó el único modelo posible para un momento histórico determinado, capaz de beneficiar a las mayorías populares.

Históricamente, a partir de la caída de Rosas, los sectores dominantes optan por un esquema de crecimiento basado en el aumento de la producción agrícola ganadera con destino a la exportación. A través de ello se lograban los recursos necesarios para importar todos los bienes industriales que tal esquema requería. A su vez las inversiones de infraestructura económica imprescindibles para movilizar la producción se dejaban en manos de los países compradores, concretamente de Inglaterra. Así se integró al país dentro de un marco internacional de división del trabajo regido desde el exterior por Inglaterra y en su propio beneficio.

A partir de 1930 entra en crisis el modelo agroexportador, junto con la decadencia del imperio inglés, la lentitud del crecimiento de la demanda de alimentos y el deterioro de los términos de intercambio, la interrupción de los movimientos internacionales de capital, etc., incubando la crisis del sistema de dominación que haría explosión en 1945. La Revolución Justicialista impone una transferencia de poder político y consecuentemente, un esquema de crecimiento diverso al hasta entonces vigente.

El modelo peronista de desarrollo, adecuado al momento histórico que se vivía, se basa en la expansión de la industria liviana productora en gran parte de bienes de uso final y de algunos insumos necesarios para la obtención de los mismos. Imputar al peronismo no haber promovido en esta etapa de la Revolución la expansión de la industria básica que incluye tanto a la siderurgia, química, petroquímica, como a los sectores productores de bienes de capital, significa desconocer el momento histórico en que se verifica el acceso al gobierno del General Perón y las limitaciones internas y externas, que deben superarse para consolidar los primeros pasos de la emancipación nacional. El peronismo siempre fue conciente de que a la etapa de desarrollo acelerado de

la industria liviana debía seguir la integración del sistema de producción mediante el desarrollo de la industria básica; tanto es así que a ello se dirige el II Plan Quinquenal interrumpido en su aplicación por el golpe de 1955.

El peronismo encontró un país condenado por el imperialismo y sus agentes locales a trabajar exclusivamente en la producción agropecuaria. Se decidió profundizar y diversificar la industrialización de la República y ello a partir de la promoción de la industria liviana. Los fundamentos para que esto prosperara fueron:

a) **La doctrina peronista no concibe crecimiento sin redistribución.**

La doctrina peronista sostiene que la renta nacional es producto del trabajo y pertenece, por lo tanto, a los trabajadores que la producen. Lanzarse por la vía del desarrollo de la industria básica habría significado optar por un esquema en el cual se posterga el bienestar popular, a la necesidad de capitalización y, por ende, de ahorro de la economía nacional. Ello es así porque la intensidad de capital o de inversión requerida por la industria básica es, por lo general, muy superior a la exigida por la industria de bienes terminados o semiterminados. Consecuentemente, la exigencia de mayores cuotas de ahorro hubieran significado bajos salarios para el pueblo y el mantenimiento de las condiciones de subconsumo.

Esta premisa no sólo es antagónica con la doctrina peronista, sino que además era incoherente en su momento con las condiciones políticas del país. Adoptar un esquema de ahorro forzoso hubiera significado crear un vacío político. O sea, separar a las masas del gobierno, restándole base de sustentación para enfrentar a la oligarquía y al imperialismo, que pretendían una vuelta al campo, un retorno al pasado.

b) **La situación internacional y las restricciones al comercio de bienes de capital de posguerra.**

La opción industria liviana-industria básica no podía resolverse haciendo abstrac-

ción de las condiciones políticas y económicas vigentes en la posguerra.

El gobierno antiimperialista de Perón era combatido por EE. UU., al que se tendría que haber recurrido para llevar adelante un plan de expansión de la industria básica, ya sea financiera o tecnológicamente. Europa, sumida en su propio esfuerzo de reconstrucción, había fijado normas internas destinadas a prohibir la exportación de bienes de capital, dado la necesidad de que los mismos fueran volcados al proceso de reconstrucción. Cabe preguntarse, entonces, al margen de cualquier otra clase de impedimentos, cómo hubiera sido posible desarrollar la industria básica sin apoyo financiero ni tecnológico de ningún tipo, con expresas restricciones al comercio internacional de cierta clase de bienes de capital y en un marco político externo completamente hostil a la experiencia peronista.

No debe olvidarse que en Yalta, EE. UU. y Rusia coincidieron en la necesidad de eliminar al gobierno peronista de la Argentina, según consta en las Memorias de Cordell Hull.

La situación externa era desfavorable para el peronismo y tampoco era pensable especular con divisiones entre los países imperialistas, tanto de occidente como de oriente. Hasta mediados de la década de 1955, con Rusia volcada íntegramente hacia el interior de sus fronteras, propias o aliadas, con Europa en plena etapa de reconstrucción y en total dependencia de EE. UU., pocas expectativas existían de apoyos internacionales. EE. UU. dominaba el escenario y no existían alternativas en su confronto: dependencia o liberación. El peronismo, pese a todo, eligió la vía de la independencia.

#### **c) Las limitaciones tecnológicas y de recursos humanos calificados.**

Internamente, el país contaba con un equipo de capital totalmente obsoleto o desgastado por el uso excesivo, con una infraestructura de transportes y comunicaciones deficitaria y en manos extranjeras y con la carencia de mano de obra calificada, para emprender el arduo esfuerzo tecnológico que exige la industria básica.

#### **d) Las necesidades de dar ocupación y llegar al pleno empleo.**

Las industrias de base requieren menor uso del factor trabajo por su gran intensidad relativa de capital. Esto hubiera implicado, al menos en el mediano plazo, desocupación creciente y permanencia de fuertes contingentes de trabajadores agrarios subocupados.

Finalmente, debe excluirse la idea de un posible desarrollo simultáneo de la industria liviana y básica, aún olvidando las restricciones internas y externas, por la simple razón de que los recursos disponibles para la inversión y la capacidad de importar son escasos en relación a los fines alternativos a los que pueden aplicarse. Sobre todo, si el objetivo político se funda en no sacrificar los consumos sociales y la promoción de los capitales personales (educación, salud, alimentación, etc.).

El desarrollo de la industria básica era objetivo de la segunda fase del gobierno peronista; aquélla que precisamente se vio frustrada por la contrarrevolución de 1955. Quede en claro, con referencia a la elección del modelo de crecimiento adoptado, que la economía peronista fue la única posible para asegurar el bienestar popular y la independencia económica.

Las alternativas no eran tantas: retorno al campo y al esquema de exportador de bienes primarios o dependencia de USA, lo cual, en el fondo, conducía a un mismo modelo económico.

#### **Aumento de producción**

Entre 1946 y 1955 la producción industrial a precios constantes de 1960, pasó de 164 mil millones de pesos a 227 mil millones. El crecimiento supera en más del 12 % al que se registrara en la década 1935-1945. El vigoroso proceso de industrialización fue acompañado por una serie de obras de infraestructura capaces de abastecer de energía, servicios de comunicación, etc., a esa creciente expansión industrial. Prueba de ello es que el producto conjunto de la industria manufacturera, la construcción y los servicios energéticos, de transporte y comunicaciones, pasaron de 224,1 miles de millones a 324,5 miles de millones, lo cual



significó un incremento superior en más de un 30 % al que se diera en los 10 años precedentes (ver cuadro 4).

#### Cuadro 4

##### Producto bruto interno

Aumento en millones de m\$. a precios de 1960 (PBI Sectores Industria, Construc., Energía, Transp., Comunicac.)	
1936-1945	76,4
1946-1955	100,4
1956-1965	173,6

Fuente: En base a datos BCRA Origen del producto, junio 1966.

El crecimiento de la capacidad de producción del sistema industrial y las múltiples obras de infraestructura realizadas durante el gobierno peronista, sentaron las bases para un posterior crecimiento. En efecto, el crecimiento industrial experimentado en la década 1956-65 es superior al que se verificó en la década peronista; pero no ocurre otro tanto con la expansión de sectores que reflejan la capacidad de la infraestructura para permitir tal expansión, como son los transportes, comunicaciones, energía y construcción, cuyo incremento en el producto es mayor en el período 1945-55 que en la década anterior o en los 10 años de gobiernos peronistas (ver cuadro 5).

#### Cuadro 5

##### Producto bruto interno

Aumento en millones de m\$. a precios de 1960 (PBI de Construc., Energía, Transp., Comunicaciones)	
1936-1945	19,3
1946-1955	37,5
1956-1965	35,8

Fuente: BCRA Origen del producto, junio 1966.

El proceso de industrialización promovido durante el peronismo, permitió consolidar la industria liviana y avizorar prontas perspectivas de integrar, a partir de la intervención del Estado en la economía, la

industria básica en el circuito de producción.<sup>7</sup> Todo esto, acompañado por un decidido esfuerzo para expandir la infraestructura económica y social, en función del proyecto de crecimiento. Al derrocamiento del gobierno peronista se frena la promoción de la infraestructura económica y social (educación y salud), aprovechándose los avances realizados en ese entonces. Pero, al mismo tiempo, el crecimiento industrial registrado entre los años 1956-1965 refleja un hecho notorio: al desmantelarse las defensas opuestas por el peronismo contra el capital extranjero, se produce la irrupción de los monopolios en nuestro sistema productivo y en las ramas económicas de mayor dinamismo, con lo cual paulatinamente se extranjeriza el proceso de industrialización y queda en manos de los monopolios su conducción. El mayor crecimiento industrial de la década 56-65, no sólo pudo darse en base al previo desarrollo peronista de la infraestructura económica y social, sino también por la desnacionalización del sistema productivo operada desde el año 1956. Correlativamente, se produce el espectacular aumento de la deuda externa del país y la evasión libre del país sin restricciones, de las utilidades obtenidas por los monopolios, del ahorro nacional.

#### Aumento de productividad y de ocupación

El desarrollo de los años 46-55 da lugar, respecto al promedio 40-44, a una incorporación de mano de obra de casi 800.000 personas en las actividades de producción y transporte y de aproximadamente un millón en los otros sectores urbanos de la economía.

El desplazamiento de la mano de obra hacia sectores más dinámicos que el agro y el intenso proceso de inversiones e incorporación de capital, determina un crecimiento de la productividad de la economía a una tasa anual del 2,2 % entre los años 1955 y el promedio del lapso 1940-44, superando la tasa de incremento de la productividad prevaleciente en el período que se extiende desde 1930 hasta la segunda guerra mundial, en que la tasa promedio anual por hombre ocupado fue sólo del 0,7 %. El crecimiento del producto indus-

trial total y la evolución de la tasa de productividad indican, además, que el crecimiento industrial si bien no abarcó las industrias de base, no sólo se dio en sectores vegetativos (alimentos o textiles), sino que se extendió en forma preferencial hacia sectores más dinámicos de la industria liviana, de mayor uso relativo de capital y exigencias tecnológicas más avanzadas. Mientras que en 1944 los sectores dinámicos (productos químicos, derivados del petróleo, caucho, metales, vehículos y maquinarias no eléctricas, maquinarias y aparatos eléctricos) daban origen al 24,3 % del producto bruto industrial, en 1955 alcanzaban al 36,2 % del mismo.<sup>8</sup>

#### **Aumento del consumo y de la inversión**

La redistribución de ingresos y el constante aumento de ocupación determinan que el consumo privado se expanda a tasas elevadas: 4,7 %, creando demanda para la creciente producción. A partir de 1955 dicha tasa disminuye ostensiblemente, de manera tal que en la década posperonista apenas llega al 3 % anual.

Mientras que en 1955 el consumo representaba el 75,9 % del total de la demanda global, dando cauce a la producción y asegurando la asignación útil de las inversiones, en 1965 sólo representa un 71,4 %, cifra que coexiste con una marcada desocupación de la mano de obra, subutilización del capital, inversiones parasitarias y especulativas, y desarrollo deformado de ciertas ramas económicas por imperio del capital extranjero.

El crecimiento del consumo no implicó un abandono de la inversión. En la década 45-55 la inversión crece a una tasa promedio anual del 16,3 %, en tanto que en los diez años posteriores al 55, sólo aumenta a una tasa promedio del 5,9 %. Este hecho es aún más claro si se lo traslada a los años de preguerra.

#### **El rol del sector público**

La política de expansión del producto y del ritmo sostenido de inversión no podía haberse dado si no hubiera mediado el rol esencial que asumió la intervención pública en la economía. La mayor participación

del sector público en la conducción y orientación de la actividad económica lleva al gasto público como porcentaje del producto de un 19,5 % entre 1940 y 1944, al 28,2 % en 1955 (ver cuadro 6).

#### **Cuadro 6**

**Gasto público como porcentaje del producto bruto**

<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Gastos de Capital</b>
1930-34	19,8 %	4,6 %
1935-39	21,3 %	6,5 %
1940-44	19,5 %	4,6 %
1945-49	29,4 %	12,9 %
1950-54	28,5 %	9,0 %
1955	28,2 %	6,6 %

**Fuente:** Naciones Unidas, CEPAL.

Dicha intervención abarcó no sólo inversiones de infraestructura económica o directamente productivas, sino también inversiones de infraestructura social —educación, salud, vivienda, asistencia social— de modo que un 34 % de las inversiones del estado se destinaron a asignaciones de carácter social, con particular intensidad en el período 1945-1949.

Al aumento de la participación pública es correlativa la redistribución de los gastos públicos, que en parte sustancial se asignaron a inversiones económicas o sociales, y no a gastos corrientes. Así se nota que, como porcentaje del producto, los recursos destinados a la inversión son de casi un 10 %, en tanto que entre 1900-44 dicha cifra había sido de sólo el 4,9 %, nivel que también se repite después de 1955.

El mejor manejo del gasto público tiene como contrapartida el mejoramiento de la captación de recursos fiscales. Entre 1945-55, el total de ingresos públicos, como porcentaje del producto, fue de algo más del 23 %, frente a sólo el 17 % en la década precedente.

Por otra parte, también se alteran las fuentes de origen de los recursos tributarios. En relación al decenio 35-45 se duplicaron los impuestos directos, destinados a gravar las altas rentas y patrimonios, como porcentaje del producto; mientras



que crecieron sólo la mitad de los impuestos indirectos, destinados a gravar los consumos (ver cuadro 7).

### Cuadro 7

Ingresos del Estado como porcentaje del producto bruto

Años	Total	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
1935-44	17 %	4,0 %	8,3 %
1945-55	23 %	8,0 %	12,0 %

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL.

La distribución de la carga fiscal muestra que la política de favorecer a los sectores populares se dio tanto por el lado de la asignación efectiva de los recursos públicos, como por la forma en que dichos recursos fueron obtenidos, o sea, acentuando la presión tributaria sobre los sectores de altos ingresos.

La política de activo gasto público se dio, por añadidura, sin la existencia de fuertes desequilibrios de Tesorería. De los diez años de gobierno peronista, ocho presentan un superávit en las cuentas nacionales, hecho que no se ha vuelto a repetir en la vida económica del país desde 1954.

Los dos años con déficit son 1945 y 1955, respecto de los cuales no cabe total responsabilidad al gobierno peronista. Medido a pesos de 1960, el desequilibrio promedio anual de la administración peronista fue de 7,3 millones de pesos, cifra que se eleva a 224,2 millones para los gobiernos posteriores a 1955, es decir, 30,7 veces más<sup>9</sup>.

Además de los ingresos tributarios se utilizaron como medio genuino de financiamiento fondos de las cajas de previsión social. Obviamente ello no afectó el pago regular y tempestivo de las jubilaciones. Años después los sucesivos gobiernos también utilizaron los fondos de las cajas —por ejemplo Onganía-Krieger Vasena—, pero con algunas notables diferencias: se demoraron por años los acuerdos de nuevas jubilaciones, se pagaron con atraso las prestaciones, se redujo el valor real de las mismas y se elevó el mínimo de edad para jubilarse.

En otras palabras, en lugar de hacerse uso de fondos excedentes de las cajas, lo cual constituye financiamiento genuino, se quitaron recursos a dichos organismos, obligándoseles a restringir sus servicios por imposibilidad de cubrir sus gastos.

Al parecer, ni los recursos tributarios ni el desmantelamiento del sistema de previsión fueron suficientes para evitar que nuestro país, dominado por el liberalismo, se endeudara pesadamente con el exterior.

### El rol de la política monetaria

Nacionalizado el Banco Central, se creó un cuerpo de disposiciones orgánicas que dieran al Banco de la Nación, Hipotecario y al de Crédito Industrial los medios indispensables para poder actuar en la promoción económica.

Por el decreto 11544/46 la Nación Argentina garantiza todos los depósitos efectuados tanto en los bancos oficiales como privados, exigiendo la autorización del Banco Central para que éstos pudieran otorgar créditos. Se logró así, por una parte, brindar una garantía absoluta a los depositantes y por otra, orientar la política crediticia hacia las actividades prioritarias. Junto a ello, se redujo el costo del dinero a través de la reducción de la tasa de interés.

En cuanto hizo al manejo de un instrumento de política económica de primera importancia, como es la política monetaria, el gobierno peronista concreta una decisión fundamental, cuando se decide la nacionalización de los depósitos bancarios. Por este camino se logra un eficaz control del destino del crédito y su asignación a aquellos sectores y actividades que eran considerados prioritarios dentro de la estrategia del gobierno popular.

La política monetaria se hace flexible y selectiva. Flexible en el sentido de que los coeficientes de liquidez<sup>10</sup> llegaron a niveles del 20 %. Selectiva, por cuanto se produce una reasignación del crédito, que da por resultado un fuerte aumento del financiamiento bancario a sectores como transporte, construcción, caucho, energía, metales, etc., de modo tal que el sector industrial que en 1945 recibía 1/3 de los créditos totales, pasa ya en 1949 a re-

presentar más de la mitad del total de los créditos bancarios <sup>11</sup>.

Ninguna de estas dos características, la flexibilidad y la selectividad, se mantuvieron a partir de la privatización decidida después de 1955. La economía ha sido oligada a trabajar, salvo pocas excepciones, en condiciones de aguda falta de dinero que se refleja en coeficiente de liquidez muy reducidos, oscilantes entre 12 y 15 %. La escasez general de dinero y la falta de selectividad con que habrían de asignarse los fondos disponibles, determinaron una paulatina eliminación de las empresas de capitales nacionales medianas y pequeñas, que no cuentan con otras fuentes alternativas de financiamiento barato y que han sido relegadas por un sistema bancario al servicio de los grandes monopolios.

### III Nacionalización de la economía

En 1945 el proyecto peronista no hubiera podido concretarse, si previamente no se recuperaba para el pueblo, el control de resortes básicos de la economía. La ruptura de la dependencia externa y el carácter fundamentalmente humano del proceso, no consultaban los designios políticos de los grupos dominantes, acostumbrados ya al estatuto del coloniaje. Se trataba de disponer integralmente de la riqueza argentina para ponerla al servicio exclusivo del pueblo que la produce.

#### El capital extranjero

La década infame reformó los mecanismos coloniales al servicio del imperialismo británico. En 1940, el peso del capital extranjero dentro del capital total de la Nación representaba el 20,4 % y cualitativamente abarcaba sectores claves de la estructura económica; en 1945, como resultado de la forzada política de inversiones derivada de la guerra, la participación se redujo al 15,4 %. Diez años después, por obra del gobierno peronista, solo un 5,1 % del capital del país estaba en manos extranjeras (ver cuadro 8).

#### Cuadro 8

##### Capital nacional y capital extranjero (Millones de dólares de 1950)

Años	Nacional	Extranjero	Extranjero sobre Total
1934	18559	6920	27,2 % .
1940	21795	5570	20,4 % x
1945	23394	4260	15,4 % x
1955	34924	1860	5,1 % xx

x Leve nacionalización impuesta por las restricciones creadas por la guerra.

xx Nacionalización decidida explícitamente por el gobierno peronista.

Fuente: Nacional Unidas, CEPAL, 1959.

Lo esencial del proceso de recuperación del patrimonio nacional radica en que no se hace en función de una política de estancamiento sino al contrario es uno de los pivotes sobre los cuales se asienta el nuevo desarrollo inspirado por Perón. Entre 1936-1945 el capital fijo total del país aumenta solo en 2176 millones de dólares; mientras que en la década peronista, no solo se nacionaliza el capital, sino que se produce un incremento del mismo en el orden de 9130 millones de dólares.

La recuperación nacional del capital asegura la viabilidad del proyecto peronista. La nacionalización de los servicios públicos del Banco Central, Flota Mercante, teléfonos, puertos, transporte ferroviario, marítimo y aéreo, la argentinización de los seguros, organización de un sistema de acopio y exportación protegida, debilitan la capacidad de respuesta de los sectores antipopulares y aseguran, a la vez, la racional movilización de la creciente producción, la valorización externa de los productos argentinos y la integración territorial del país.

#### Repatriación y ahorro de divisas

En la medida en que se recupera el capital y se repatria la deuda, no solo se gana en autonomía de decisiones, sino que se evitan las salidas de fuertes montos de oro y divisas en concepto de amortizaciones, utilidades e intereses.



Las nacionalizaciones peronistas y la cancelación de la deuda externa, permitieron modificar sustancialmente la estructura del pasivo del balance de pagos reduciendo el monto de divisas que antes se abonaba por la prestación de servicios, en manos foráneas, intereses de la deuda externa, gastos de seguros y fletes abonados a empresas del exterior.

El grado de enajenación de la economía argentina había llegado a tal extremo que no solo una parte esencial del capital estaba en manos extranjeras, sino que además nuestro ahorro financiaba al capital extranjero. Así, mientras que ingresaban fondos del exterior por un promedio anual de 165 millones de dólares (período 1930-1944), egresaban en concepto de salidas de capitales y de remesas de intereses y amortizaciones, 530 millones de dólares anuales. En solo 15 años hubo una salida neta de 5.475 millones de dólares, algo así como el equivalente a 10 obras como el Chocón.

Solamente en concepto de remesas de utilidades e intereses, la salida promedio anual era de 427,6 millones de dólares, de modo tal que en 1940 los servicios financieros absorbían el 28,4 % del total de nuestras exportaciones. En otras palabras, casi el 30 % del total de nuestros envíos al exterior solo servían para pagar deudas, intereses, utilidades a las empresas del exterior (ver cuadro 9).

#### Cuadro 9

##### Movimiento de capitales

(Millones de dólares de 1950)

Promedios anuales (p/periodos)	Entradas a largo plazo	Salidas	
		a largo plazo	Intereses y Utilidades
1930-34	231	110	510
1935-39	158	124	466
1940-44	107	75	307
1945-49	11	287	122
1955	32	17	17

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, 1959.

La nacionalización de los servicios públicos y la repatriación de la deuda externa, determinan que en los años que van de

1945 a 1949, se utilicen 1.011 millones de dólares<sup>12</sup>. Esta utilización de las divisas argentinas se efectúa en particular entre 1946 y 1948 orientando racionalmente los recursos acumulados durante la guerra (unos 1500 millones de dólares), buena parte de los cuales se encontraban bloqueados por voluntad del imperialismo británico y otros países como Francia y Bélgica, con los que se firmaron a diferencia de Inglaterra, acuerdos de desbloqueo.

La racionalidad de esta asignación de las reservas del país, excede el marco del análisis meramente económico, puesto que era un requisito indispensable para recuperar la autonomía de decisiones y llevar adelante el nuevo esquema de crecimiento y bienestar propuesto por el peronismo. Todo análisis sobre posibles usos alternativos de esas reservas o es ignorante o es malintencionado, por cuanto no puede dejarse de lado:

- las resistencias internas y externas a la aplicación de un nuevo esquema económico.
- el bloqueo unilateral decidido por Gran Bretaña.
- la importancia cuantitativa y cualitativa de los sectores en que estaban asentados los capitales extranjeros.
- el enorme drenaje de divisas que implicaban las amortizaciones, intereses y utilidades.
- la inexistencia de un mercado internacional de capitales o de bienes de inversión, como consecuencia del proceso de reconstrucción europeo y del liderazgo de los EE. UU.

Sólo uno de estos aspectos, y por cierto no es el más importante, indica a las claras la racionalidad con que se procedió. En 1955, las salidas de divisas en concepto de intereses y utilidades eran de solo 17 millones de dólares, algo menos del 4 % de la cifra utilizada en este concepto antes de 1945 (427,6 millones de U\$S promedio anual 1930-44). Sólo un 1,8 % del valor de nuestras exportaciones era absorbido por estos pagos al exterior 15 años antes, en 1940, el porcentaje era, como ya lo

dijéramos, del 28,4 %. El país ahorró así divisas por valor de casi 3.600 millones de dólares, en este sólo concepto <sup>13</sup>.

En síntesis:

- se nacionaliza el capital del país y se viabiliza el nuevo modelo de desarrollo.
- se ahorran ingentes sumas de divisas en concepto de intereses y utilidades.
- se gana en libertad de decisión, tanto en el trazado de las políticas económicas de corto como de largo plazo.
- se incrementa a una tasa acelerada el capital total del país.
- se reasignan recursos a fin de dirigir, hacia el sector industrial una mayor proporción de capital productivo <sup>14</sup>.

#### **Manejo del comercio exterior**

La nacionalización de la economía no sólo estuvo dirigida a repatriar la deuda y adquirir servicios públicos, sino que también incluyó a los mecanismos de comercialización de nuestros productos de exportación. Dado el esquema de integración de Argentina al nivel de colonia respecto de Inglaterra, los mecanismos de exportación estaban en manos extranjeras, que de ese modo fiaban los precios de los productos a exportar, en función de la maximización de sus ganancias y de la explotación de los productores y el país.

La creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), determinó la activa participación del Estado Nacional en la comercialización de granos y carnes. Único comprador de la producción agrícola y adquirente en el exterior de todas las materias necesarias para nuestra economía. Coloca la producción en el exterior y defiende los precios, destinando el margen de sus operaciones de compra-venta a la integración de un capital básico para sostener los precios internos de la producción agropecuaria. La función del IAPI al mantener los precios en el mercado interno y comercializar los excedentes en los mercados exteriores al mejor precio posible se tradujo en un freno al costo de la vida en artículos de consumo

esencial. El IAPI interviene además, en la compra de barcos, locomotoras, vagones, camiones, etc.

Los resultados son evidentes, sobre todo, en un rubro como las carnes, donde Argentina era el primer exportador mundial y donde el 90 % de las exportaciones eran destinadas a Inglaterra, quien a su vez dominaba el mercado internacional. A partir de Perón, el comercio con Inglaterra pasó a ser un acuerdo de gobierno a gobierno y la tonelada de carne alcanzó valores cercanos a los 550 dólares. En 1956, a meses del golpe gorila, el precio promedio de la tonelada de carne argentina llegó a los valores previos existentes al gobierno peronista unos 350 dólares la tonelada. Esto implica un robo descarado que en sólo un año alcanza a unos 120 millones de dólares dadas las cantidades y precios del comercio de carnes.

Simultáneamente por el lado de las importaciones, el gobierno peronista recurrió a diversos regímenes de control a los fines de asegurar un uso de divisas en rubros coherentes con la política de industrialización, y una reasignación de los mercados de acuerdo con las disponibilidades de divisas y de las actitudes de los diferentes gobiernos respecto de la experiencia abierta en 1946.

El control del uso de divisas se hizo por medio de la aplicación de cuotas tipos de cambio múltiples y permisos previos de importación con lo cual ya en 1949 se había logrado una sustancial reducción de las importaciones de alimentos y textiles, al tiempo que se expandían las compras de hierro, maquinarias y equipos, combustibles y materiales de construcción.

A lo largo de las páginas precedentes se ha desarrollado el contenido que nutrió la política económica del gobierno peronista. Queda en claro que los objetivos perseguidos, felicidad del pueblo y grandeza de la Nación, se explicitaron a través de la mejor redistribución del ingreso, un acentuado apoyo al proceso de industrialización y la nacionalización de los mecanismos esenciales del sistema económico. El Pueblo, protagonista del momento histórico, tuvo en Perón y en el Movimiento Justicialista la representación cabal de sus inquietudes.



En 1973, a poco tiempo del retorno al poder del peronismo y de su líder, el Tte. Gral. JUAN PERON, este trabajo aporta un instrumento doctrinario al servicio de la organización revolucionaria del peronismo. Se es conciente de que no toda la obra peronista está reflejada en el trabajo. Tampoco fue tal la pretensión, simplemente, se pretendió definir lo esencial en lo económico del peronismo en el gobierno, desechando lo accesorio del proceso. Esto último se lo dejamos a la prédica disolvente de la antipatria y sus cómplices.

<sup>1</sup> Secretaría de Planeamiento - CONADE.

<sup>2</sup> Datos del Banco Central de la República Argentina hasta el año 1969, evolución posterior, según apreciaciones del Informe Económico del ex Ministerio de Economía y Trabajo (1970) e I.N.D.E.C.

<sup>3</sup> Calculado por GOAPP en base a datos del BCRA, e INDEC.

<sup>4</sup> La distribución del Ingreso en la República Argentina. Naciones Unidas - 1964.

<sup>5</sup> Ello implicó desde su creación hasta la fecha, que cada trabajador ha recibido un sueldo adicional de pesos 1.750.000 m/a.

<sup>6</sup> Naciones Unidas - CIEPAL - Parte 1.

<sup>7</sup> Bajo el peronismo y dentro del esquema del 2º Plan Quinquenal se desarrollan los primeros pasos de la industria siderúrgica, petroquímica, automotriz, aeronáutica y de construcción naval.

<sup>8</sup> Datos BCRA Origen del Producto 1968.

<sup>9</sup> Presupuesto general de la Nación.

<sup>10</sup> Relación entre la cantidad de dinero en circulación (oferta monetaria) y el Producto Bruto del país.

<sup>11</sup> Memorias Banco Central de la Rep. Argentina.

<sup>12</sup> Entre fines de 1970 y setiembre de 1972 el país perdió inútilmente 807,8 millones de dólares que fueron girados al exterior y simultáneamente aumentó sus deudas con bancos de EE. UU., Canadá, Japón y Europa.

<sup>13</sup> Relación entre las remesas de utilidades e intereses promedios de 1930-44 y 1945-55.

<sup>14</sup> En 1940-44, la industria tenía sólo en 9,9 % del capital total del país, en 1955 dicha participación se había elevado al 12,2 %.

# **Informe sobre la situación de los trabajadores**

**El "Pacto Social" (Acta de compromiso nacional):  
Primeros resultados y perspectivas futuras.**

**Consejo Tecnológico Peronista**



## **I Hacia un análisis peronista de la "coyuntura económica"**

El presente es un primer intento de desarrollar herramientas y conceptos que permitan efectuar un análisis permanente de la coyuntura económica desde el punto de vista de la doctrina peronista, esto es, desde el punto de vista de la felicidad del pueblo y la grandeza de la nación.

Se trata de superar prácticamente los habituales estudios de coyuntura tecnocráticos —ya sean liberales, neoliberales o desarrollistas— que detrás de las interrelaciones de variables económicas, basadas en abstracciones interesadas, ocultan la situación real de los trabajadores y, en muchos casos, también la dependencia económica de la Nación. De tal manera, el verdadero objetivo del sistema económico, que supuestamente es la satisfacción de las necesidades humanas, queda eternamente subordinado a las tasas de crecimiento del producto bruto, la inversión, el consumo o las exportaciones, a los estados del déficit fiscal y el balance de pagos, a la inflación, la emisión monetaria o la evolución de los "stocks".

Por supuesto, todos sabemos que la evolución de tales fenómenos influirá "de alguna manera" en la satisfacción de las nece-

sidades populares y sería un grueso pecado académico el ignorarlo. Este no es el problema. El verdadero problema se refleja en las grandes planificaciones y en los pequeños análisis de coyuntura de carácter tecnocrático, en los que el sistema económico es pensado en términos de un desarrollo productivo abstracto cuyo protagonista principal y supuesto destinatario —el pueblo trabajador— nunca aparece (aunque todos sepamos desde un principio, que las "tasas de crecimiento" habrán de afectarlo "de algún modo"). Esta gruesa caparazón tecnocrática que impide ver la realidad es producto de la deformación profesional de quienes la desarrollan —los tecnócratas, que creen poder gobernar desde su ciencia y técnica— y también, por cierto, de los grandes intereses que financian tanta abstracción.

No sería ningún descubrimiento afirmar que esta concepción se encuentra en las antípodas de lo que es la doctrina peronista en materia económica. Ya en los documentos originarios de la misma, nuestro conductor desarrolló los elementos básicos de una concepción popular de la economía y de la planificación.

Por ejemplo, en los documentos del Consejo Nacional de Posguerra sobre *Ordenamiento Económico-Social* (1944) se establecía que:

—el fin primordial del ordenamiento económico-social es asegurar la satisfacción de todas las necesidades de los habitantes del país, sin tolerar el injusto acaparamiento en manos de unos pocos.

En cuanto a los fines de la acción estatal se establecía que:

—el fin último es el bienestar social, objetivo máximo de todo gobierno informado de un recto sentido patriótico. Fines secundarios son: obtener el equilibrio de las fuerzas productivas argentinas y elevar la renta nacional.

Por cierto que ésta no fue una definición solamente en los papeles; todo lo contrario, fue esta doctrina la que determinó toda la estrategia económica en el período 1946-52, basada en un desarrollo industrial orientado al mercado interno, totalmente con-

trapuesto al “modelo” de desarrollo indirecto y exportaciones industriales que propugnaba por entonces el gran capital industrial.

Fue esta misma concepción la que inspiró el Segundo Plan Quinquenal. La prioridad otorgada en ese entonces a las industrias básicas se fundó en la necesidad de “consolidar la independencia económica, para asegurar la justicia social y mantener la soberanía política”. La sola mención de este objetivo ponía de manifiesto cómo aún la propia independencia económica era conceptualizada como un medio para mejor lograr la justicia social y el poder de decisión. Y en tanto hubo que tomar algunas medidas que implicaban reducciones temporarias del nivel de vida del pueblo, ellas fueron sometidas a amplias discusiones populares

Cuadro 1: 18 años de antipueblo <sup>1</sup>

PERIODOS	Período Peronista		Período 1955-1973	
	Conceptos	Años	Valores	Años
1. Salario real promedio 1960 = 100	1946-55	141,1	1956-73	117,8
2. Nivel de desocupación %	1946-55	1,0 %	1964-72	6,3 %
3. Participación de los asalariados en el producto % (Incluye aportes patronales jubilatorios)	a) 1946-54 b) 1950-55	52,8 % 49,2 %	1956-1972	41,7 %
4. Transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los propietarios, rentistas y cuenta propia. (pesos m/n de 1973)			1956-1972	30,6 billones de pesos o 4,4 millones de pesos por asalariado
5. Consumo de proteínas por habitante	1948-1955	100,1	1956-1969	93,6
6. Aumento de la productividad media por asalariado (en %)			1955-1969	a) general: 40,5 % b) industria: 80,5 %
7. Ingreso medio anual de jubilados y pensionados. (pesos m/n de 1969)	1955	345.000	1969	280.000
8. Déficit de unidades de vivienda	1955	300.000	1972	1.600.000

<sup>1</sup> Ver explicaciones sobre las cifras en la Nota Metodológica.



y a una intensa campaña de difusión cuyo objetivo era, precisamente, hacer partícipe al pueblo de que tales medidas no significaban cuestionar su papel protagónico sino efectuar reajustes transitorios. La verdad de esta afirmación, que algunos cuestionan por interpretar que en 1952 se produjo un cambio fundamental de orientación, se pone de manifiesto en el golpe gorila de 1955, cuando el imperialismo monopolista aliado a la oligarquía expresa violentamente su necesidad de poner al pueblo al servicio de la economía.

Es justamente en esta época cuando comienzan a consolidarse las tecnocracias desarrollistas, con sus planificaciones e informes coyunturales en los que pasan a ser protagonistas el capital —especialmente el extranjero— y la producción abstracta, cuyo desarrollo se procura a cualquier costo so pretexto de que “ya llegará el momento de la distribución”.

Los resultados de esta política son suficientemente conocidos, pero quizá no esté demás recordarlos a fin de situar el estado más reciente de los trabajadores argentinos y la naturaleza de sus expectativas ante el ascenso del Tercer Gobierno Peronista.

Quizá muy pocas veces pueda decirse con mayor verdad aquello de que “las cifras hablan por sí solas”. Empero, nos permitiremos algunas acotaciones que pueden ser útiles para justipreciar la magnitud del desastre.

1) La caída del salario real y del nivel de ocupación contrastan con el importante aumento de la productividad en el conjunto de la economía y, muy especialmente, en el sector industrial. La interacción de estos tres factores determina la caída de la participación de los asalariados (que también fue más importante en el sector industrial —y en otros de menor importancia como “minas y canteras” y “electricidad, gas y agua”— que en el conjunto de la economía).

2) La participación de los asalariados refleja algo parcialmente la verdadera situación de los sectores populares en general. En efecto, la estructura aproximada del empleo en la Argentina en 1960 registraba un 57,9 % de trabajadores manuales,

un 12,1 % de empleados —o sea, un total de 70,0 % de asalariados— un 12,4 % de empleadores y un 14,8 % de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. En tanto este último sector está integrado en su casi totalidad por personas de bajos ingresos, es decir, sectores eminentemente populares, el porcentaje de participación de los asalariados no refleja el deterioro de la situación de este tipo de trabajadores; y sin contar con datos adicionales es imposible saber hasta qué punto ese deterioro de los ingresos de los sectores populares puede estar o no compensado con el evidente mejoramiento de la situación de un reducido sector de asalariados (manuales y no manuales) en los últimos 18 años.

Pero lo que es más importante es el hecho de que buena parte del sector de trabajadores por cuenta propia y familiares sin remuneración, en virtud del deterioro sufrido por las pequeñas empresas familiares en los últimos tiempos, ha pasado sin duda a engrosar las filas de los asalariados (al revés de lo que ocurriera entre 1947 y 1960, cuando la proporción de este sector sobre el total subió de 9,8 % a 14,8 %). De tal manera, los trabajadores asalariados vieron reducida su participación en el producto pese a aumentar en porcentaje sobre el total de personas económicamente activas. La “solución” de este problema debe encontrarse en el importante aumento de la desocupación y en la caída algo mayor del salario real respecto de la de participación de asalariados.

3) La caída en el consumo de proteínas —dato tomado de FAO— adquiere su verdadera magnitud al considerar que se trata de un simple indicador “por habitante” que, por lo mismo, no refleja las crecientes inequidades en la distribución de ese consumo.

Este es, en síntesis, tan sólo numérica, el resultado de estos 18 años de monopolios, antipueblo y tecnocracia, legitimado con la única y vacua ideología del desarrollo abstracto.

Es precisamente contra este tipo de desarrollo que se ha pronunciado muy recientemente el general Perón al expresar: “Pensamos que el fin de la riqueza no es

la explotación ni la soberbia, sino servir socialmente a los pueblos. Si aspiramos de una manera general a esa riqueza es para que los argentinos, en su totalidad, puedan ser igualmente dignos y felices. Debemos pensar que en la filosofía de todos los tiempos nada ha superado el designio de hacer grandes, dignos y felices a los hombres" (discurso de aceptación de la tercera candidatura presidencial, 18 de agosto de 1973).

## **II Análisis del pacto social (Acta de Compromiso Nacional)**

### **1 El contenido**

Imposibles de evaluar con precisión, pero seguramente inmensas, las expectativas del pueblo trabajador respecto del Tercer Gobierno Peronista se pusieron de manifiesto en las masivas votaciones de marzo y setiembre, en las movilizaciones multitudinarias, en el clima de regocijo popular. El más somero análisis de los resultados electorales pone claramente de manifiesto la composición esencialmente trabajadora del voto peronista; se triunfó por los márgenes más elevados en las provincias del Noreste y el Noroeste y en los partidos del Gran Buenos Aires, esto es, en los lugares más castigados en estos 18 años y con claro predominio obrero.

Ante esta inmensa esperanza sería muy difícil demostrar que el Pacto Social vino a satisfacerla. Inclusive, no sería sencillo justificar tal política en términos de única alternativa. Finalmente, si así fuera —algo que desde nuestro punto de vista descartamos— no se procedió del mismo modo que en 1952, procurando abrir un amplio debate popular y/o difundiendo con amplitud la inevitabilidad de tal política.

Los *objetivos* explicitados en el Acta reflejan con claridad las necesidades más urgentes del pueblo; en cambio, los *medios* empleados para alcanzarlos no son eficaces al fin propuesto inclusive, según veremos más adelante, a juzgar por los primeros resultados.

a) Los objetivos del Acta son:

- una política salarial orientada a la justa distribución del ingreso y a la conformación de salarios con creciente poder adquisitivo;
- la eliminación de la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social;
- absorción en forma total y absoluta de la desocupación y el subempleo;
- mejoramiento irreversible de la asignación regional del ingreso;
- acabar con el descontrolado proceso inflacionario y la fuga de capitales.

b) En realidad, el último objetivo enunciado se ha convertido en meta prioritaria; el crecimiento de la economía y las posibilidades de redistribuir ingresos mediante la acción efectiva del Estado en 1973 han sido sacrificados en buena medida en aras de la estabilidad de precios.

c) La creación de la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida, inobjetable como mecanismo de negociación, no es seguro que pueda cumplir adecuadamente sus objetivos.

En primer lugar, porque la estructura de su composición no parece que pueda garantizar una presencia efectiva de los sectores sociales y/o de las regiones más postergadas.

En segundo lugar, porque de hecho ha dejado de cumplir con uno de sus principales cometidos cual era el de fijar, dentro de los treinta días de su constitución, una nómina de los productos más esenciales de la canasta familiar, cuyos precios y abastecimiento serían garantizados y que serviría de base para seguir la permanente evolución del poder adquisitivo de los salarios.

Esta tarea es de fundamental importancia ya que es bien conocida la absurda estructura de la "canasta familiar" que actualmente sirve de base al estudio del costo de vida (ver algunos detalles en la Nota Metodológica, al final del artículo). Por otra parte, su pronta realización permitiría dar lugar a canales muy fluidos de participación popular mediante los que distintos sectores del pueblo podrían dar a



conocer sus estructuras de consumo; de este modo se lograría un conocimiento más exacto de la situación de los trabajadores. Todos sabemos que las encuestas son muy complicadas y difíciles de realizar de inmediato; pero existen procedimientos mucho más expeditivos para resolver este punto si existe un auténtico interés en hacerlo.

d) Dado que los precios se declaraban congelados, prima facie, hasta el 1 de junio de 1975 el Acta establecía que los salarios serían ajustados al 1 de junio de cada año de acuerdo con el crecimiento operado en la productividad media de la economía. Esta es una cláusula sumamente peligrosa, porque el mismo Pacto Social establece que se dará prioridad al desarrollo de los sectores que usan mucha mano de obra. Es evidente que estos sectores tienen una productividad media inferior al promedio de la economía; por lo tanto, no sería difícil que la productividad media de la economía cayera a medida que aumentan su importancia relativa los sectores muy intensivos en mano de obra (los únicos, por otra parte, que pueden resolver el problema de la desocupación). En tal circunstancia, y ante la imposibilidad de mejorar la situación de los asalariados por este método, parece que sólo sería posible aumentar significativamente la participación de los asalariados mediante un aumento más que proporcional de los salarios reales respecto de la productividad media.

## **2 Primeros resultados del Pacto Social para los trabajadores**

Como es sabido, las medidas redistributivas concretas llevadas a cabo como consecuencia del Pacto Social fueron:

- Aumento del 40 % en las asignaciones familiares.
- Fijación de un salario mínimo de 1.000 pesos ley por mes.
- Aumento de 200 pesos en los salarios, sin afectar los aumentos ya convenidos en las paritarias de comienzo de año.
- Aumento de las pensiones y jubilaciones menores de 1.000 pesos ley en un 23 % y en un 28 % respectivamente.

Uno de los pocos indicadores disponibles para evaluar en lo inmediato la evolución de la situación de los trabajadores es el salario real.

### **2.1 Salario real en 1973**

El nivel de salario real en 1973 desmejorará muy ligeramente respecto de 1972 (una caída de 0,9 %). La situación de los trabajadores solteros será mejor que la de los casados (el salario real de los primeros aumentará 6,2 % y el de los segundos bajará 4,2 %).

Estos cálculos se efectuaron suponiendo que el índice del costo de la vida subirá un 2 % en noviembre y otro tanto en diciembre<sup>2</sup>. Este supuesto parece bastante realista a juzgar por el 1,6 % registrado en octubre y las clásicas subas de fin de año.

Es evidente que buena parte de este ligero descenso del salario real está fuera de la responsabilidad del Gobierno Peronista. Tal afirmación se pone de manifiesto al considerar que el salario real del período junio-diciembre será un 14,7 % mayor que el de enero-mayo; en cambio, comparado con el promedio de 1972 el aumento es solamente del 4,6 %.

Al considerar estas cifras del salario real debe tenerse en cuenta que el mismo refleja la situación de los trabajadores que se encuentran en el mínimo de convenio. Por lo tanto, como las medidas del Pacto Social han favorecido principalmente a los sectores asalariados de menores ingresos, es indudable que la situación del conjunto de los asalariados es inferior a la reflejada por el índice del salario real. Finalmente, es indudable que el índice del costo de vida —además de las limitaciones que se indican en la Nota Metodológica y que se agravan de año en año— no ha reflejado las significativas violaciones de los

<sup>2</sup> Con posterioridad a la redacción de este trabajo se ha dado a conocer la cifra de aumento del Índice del Costo de Vida: 0,8 %. Manteniendo la hipótesis de un aumento del 2 % en diciembre, el salario real de 1973 caería un 0,8 % respecto de 1972, es decir, no se alteran las conclusiones de este trabajo.

precios máximos, producto de la irresponsabilidad social de algunos sectores empresarios; aunque estas desviaciones no son tan importantes como afirman ciertos comentaristas no puede dudarse que han tenido alguna influencia —muy difícil de cuantificar— en el costo de vida real y, por lo tanto, en el nivel del salario real.

## 2.2 La participación de los asalariados en el producto en 1973

La evolución de este indicador depende de las variaciones que se registren en el producto bruto, el salario real y las horas obrero trabajadas (nivel de ocupación). Admitiendo la tasa de incremento del producto anunciada por el ministro Gelbard (5 %) y suponiendo que la desocupación descenderá del 6,6 % de 1972 a un 5,5 % en 1973, la participación de los asalariados bajaría del 36 % al 34,95 %.

Si en cambio, el crecimiento del producto fuera sólo un 4,0 %, la participación de los asalariados se ubicaría en 35,29 %.

Finalmente, si el nivel del salario real para todo el año hubiera sido el registrado para el período junio-diciembre, la participación de los asalariados se ubicaría en 36,95 ó 37,31 %, según que el producto bruto crezca un 5 o un 4 % respectivamente.

Respecto de la hipótesis de un crecimiento del producto bruto de 4 % para 1973 debe señalarse que, en tal caso, parece poco realista suponer la caída de la desocupación que hemos indicado. Por lo tanto, las cifras dadas para la hipótesis de un 4 % de crecimiento del producto bruto deben considerarse teniendo en cuenta el hecho mencionado.

Otras limitaciones del cálculo transcripto, y que hacen suponer que el mismo puede estar algo inflado, son:

- la ya comentada, de trabajar con el salario real de la categoría mínima de convenio, que es la que más ha aumentado a partir de junio;
- la probable disminución en el número de horas trabajadas por cada obrero durante 1973, que aquí no ha sido tomada en cuenta, y que podría originarse en la mayor cantidad de feriados.

## 2.3 Los indicadores de "salario indirecto"

Estos indicadores son los que hacen referencia a la situación en materia de posibilidades de acceso a la vivienda, salud y educación; el Pacto Social los incluye en lugar prioritario, mencionando inclusive medidas concretas como el suministro de material escolar a precios sociales y la institución de la copa de leche (el primero no efectivizado; el segundo en algunas provincias solamente, ya que otras carecían del presupuesto necesario).

Aunque ya se han anunciado planes concretos en algunas áreas (especialmente vivienda), en ninguna de ellas se han producido hechos que puedan hacer suponer un aumento del salario real por esta vía indirecta.

Si bien es cierto que el tiempo transcurrido hasta el momento es ínfimo, también es verdad que la política aplicada respecto al déficit fiscal —discutiblemente la mejor posible— ha impedido una acción más rápida en este terreno.

## 3 Las metas de largo plazo y la situación de los trabajadores

En la Segunda Reunión de Gobernadores (31 de julio de 1973) el ministro Gelbard ha anunciado que para 1977 la participación de los asalariados alcanzaría al 47,7 por ciento. Simultáneamente, se dieron a conocer metas físicas de aumento de la producción que, de mantenerse los actuales niveles de precios, implicarían un crecimiento del producto del orden de 10 % anual acumulativo.

Puesto que esta tasa parece excesivamente alta hemos preferido calcular el nivel del producto para 1977 sobre la base de un crecimiento anual acumulativo de 7,0 % (excepto para 1973, al que se imputa el ya comentado 5,0 %).

En estas condiciones el producto bruto se incrementaría un 37,6 % respecto de 1972.

Respecto de la ocupación hemos supuesto la mejor de las hipótesis, esto es, ocupación plena.

En estas condiciones el salario real debería incrementarse un 57,2 % entre 1972 y 1977,



porcentaje que triplica el incremento de la productividad (18,7 %). Es evidente que la verificación de estos porcentuales afectaría muy seriamente la tasa de ganancias. Por otra parte, los mismos ponen de manifiesto que aumentando el salario real en forma equivalente a la productividad sería imposible alcanzar metas de participación de los asalariados como la anunciada. Así y todo, sería necesario un gran aumento de la productividad —mayor, por ejemplo, que el del período 1966-69— para alcanzar las metas previstas.

#### 4 Conclusiones

Los datos que han sido presentados permiten afirmar que, tanto los primeros resultados como las perspectivas de largo plazo derivados del Pacto Social, distan en buena medida de satisfacer las amplias expectativas populares.

En realidad, daría la impresión de que se ha velado más por alcanzar equilibrios macroeconómicos —supuestamente los únicos posibles— que por centralizar la problemática de la situación del pueblo trabajador algo que, todos sabemos y lo hemos repetido aquí, constituye el rasgo esencial de la doctrina peronista en materia económica.

Ya hemos dicho que los objetivos de mejoramiento de la situación de los trabajadores y crecimiento del producto han sido subordinados a la estabilidad de precios y la contención del déficit fiscal. Aunque en la conducción del área económica se afirma el carácter necesario e ineludible de tal política, es muy dudoso que así sea. Entre otras razones, porque al haberse elegido una táctica de estabilización casi total de los precios —por lo cual se está pagando, indudablemente, un precio— procurando de ese modo desalentar toda expectativa inflacionaria, los primeros y ya sensibles síntomas de presiones alcistas (importadas y nacionales), sumados a los impostergables aumentos de salarios en diciembre, pueden alentar nuevamente las expectativas y dar por tierra con todo el esquema estabilizador, o bien conducir a una intensa lucha antiinflacionaria que redundará en mermas en el crecimiento del producto.

En cuanto a las metas de largo plazo, ellas aparecen inconsistentes en el marco de los lineamientos establecidos en el Pacto Social de tal modo que, o habrá que revisar el Pacto o bien redefinir las metas. En este sentido, algunos trascendidos indicarían que el Plan Trienal próximo a anunciarse incluiría una tasa de crecimiento del producto del 7,5 %, un 8 % en el aumento de los salarios reales y un 20 % en el índice del costo de vida. De confirmarse estas metas, ellas implicarían: el reconocimiento de que los salarios reales deben aumentar en mayor proporción que la productividad para alcanzar las metas previstas de participación de los asalariados; una moderación en las tasas de crecimiento del producto y un relajamiento de la política de estabilización. Así y todo, no alcanzaría para llegar al casi famoso 47,7 % en 1977.

#### Nota metodológica

##### 1 Cálculos y fuentes del cuadro 1

a) Salario real: Los valores fueron obtenidos como promedio de los promedios anuales de las series de salario real calculadas sobre la base de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

b) Desocupación: Estimada para 1946-55 y fijada en el valor simbólico de 1 % por ser ampliamente reconocido el hecho de la casi plena ocupación de la mano de obra en ese período. Para 1964-72, promedio simple de los promedios anuales de la encuesta de desocupación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

c) Participación de los asalariados en el producto: Para 1946-49 es el promedio simple de los valores suministrados en *Producto e Ingreso de la República Argentina*, Secretaría de Asuntos Económicos 1955, se tomó la serie en que la depreciación está calculada a costos de origen. Para 1950-55 y 1956-69 se hicieron los promedios simples de los porcentajes que aparecen en *Origen del producto y distribución del ingreso. Años 1950-69* (Publicación del Banco Central de la República Argentina, enero de 1971). Los valores para 1970.

1971 y 1972 se calcularon de acuerdo al procedimiento indicado en la sección 3 de esta nota.

d) Transferencia de ingresos: Para 1956-69 se tomaron los valores calculados por Oscar Sbarra Mitre sobre la base de los datos de 1971 del Banco Central. Para 1970-72 se calcularon en base a la participación de asalariados obtenida según lo indicado en c).

La cifra de 30,6 billones de pesos de 1973 representa la diferencia entre lo que hubieran percibido los asalariados de mantenerse la participación que tenían en 1955 y lo que efectivamente percibieron en el período 1956-72.

e) Aumento de la productividad: Calculado sobre la base de los datos de *Origen del producto...*, op. cit.

f) Consumo de proteínas: Promedio simple de los datos publicados por FAO en su anuario 1972. Se comenzó en 1948 por carecer de otros datos; los valores del trienio 1949-1951 fueron estimados suponiendo que la caída registrada entre 1948 y 1952 fue proporcional al tiempo.

g) Ingreso del sector pasivo: Calculado sobre la base de los datos de *Origen del producto...*, op. cit., referidos a monto de los egresos y número de beneficiarios de las Cajas de Previsión.

h) Déficit de vivienda: Año 1955: estimado. Año 1972: estimado sobre la base de los datos publicados por el Ministerio de Bienestar Social de la Nación en 1967 en *Introducción a los recursos humanos*.

## 2 Referencias a la composición del índice del costo de vida

El índice de costo de vida se cuantifica sobre la base de la evolución de los precios de una "canasta de bienes" representativa del consumo de un obrero con familia tipo que vivía y trabajaba en la Capital Federal en 1960. La Organización Internacional del Trabajo recomienda su actualización cada cinco años. La sola mención de algunos de los componentes y carencias de esta canasta de bienes, pone de manifiesto su falta de representatividad actual, un hecho que se agrava año tras año por la

permanente sustitución comercial y tecnológica de los bienes.

*Bienes y servicios no incluidos en la "canasta" de 1960:* dentista, gastos de vacaciones, viajes en tren (por suponer que el obrero en cuestión vive en Capital Federal), taxímetro, libros, teléfono, operaciones quirúrgicas, antibióticos, ropa de nylon, espectáculos de fútbol y box, servicios fúnebres, radio, televisión, heladera, tocadiscos, plancha.

*Bienes y servicios incluidos en cantidades reducidas:* 20 diarios mensuales, sólo platos y vasos como vajilla, el cine como único espectáculo y sólo una vez al mes para cada miembro de familia, muy pocos productos de cosmética y perfumería, un par de zapatos por año, un par de medias de mujer cada cuatro meses, 4 analgésicos cada treinta días, cinco hojas de afeitar por mes, 9 m<sup>3</sup> de gas, 58 kilowats y, para compensar, una barra de hielo por mes.

## 3 Cálculo del salario real y de la participación de los asalariados

### a) El salario real

Fue calculado sobre la base de los datos de FIEL para las categorías mínimas de convenio y excluyendo los aportes jubilatorios y de obras sociales. Se supuso un aumento mensual acumulativo del índice del costo de vida del 2 % en noviembre y diciembre. Para obtener los promedios se ponderó con 0,4 el valor del salario de solteros y con 0,6 el de los casados sobre la base de la estructura del empleo por estado civil del Censo de 1960.

Los resultados son los siguientes (en pesos de 1960 por hora):

Cuadro 2: El salario real en 1973

	Prome- dios	Solte- ros	Casa- dos
1 Año 1972	0,2690	0,2150	0,3050
2 Estimación 1973	0,2664	0,2285	0,2916
3 Enero- mayo de 1973	0,2453	0,2108	0,2683
4 Junio- diciembre de 1973	0,2815	0,2412	0,3083



---

**Variaciones porcentuales:**

---

1	1973/1972	— 0,9 % <sup>3</sup>
2	Jun.-Dic./En.-Mayo 1973	14,7 %
3	Jun.-Dic. 1973/1972	4,6 %

---

<sup>3</sup> Ver nota 2.

b) **Las perspectivas de largo plazo y la participación de los asalariados**

*Supuestos del cálculo*

**Producto bruto:** Para estimar el nivel del producto bruto en 1977 se han hecho dos cálculos distintos, con tasas anuales acumuladas de 7 % y 10 %. Ya se ha comentado en el texto que la segunda de estas tasas parece demasiado irreal, pese a estar implícita una tasa de ese orden en las metas físicas de producción anunciadas por el ministro Gelbard. En la proyección para 1977 se ha partido del valor 105 para 1973 (1972 = 100). En cambio, para un análisis en detalle del año 1973 se han manejado tasas alternativas del 4 y 5 %.

**Nivel de ocupación:** Se ha estimado en 5,5 % la desocupación para 1973 y se ha supuesto ocupación plena para 1977.

**Población económicamente activa:** Se tomó una base 107,1 para 1972 (puesto que deduciéndole el 6,6 % de desocupados nos da el nivel de ocupación = 100). A partir de allí se aplicó una tasa de crecimiento anual acumulado del 1,6 % que fue, aproximadamente la registrada para el total de la población en términos vegetativos entre 1955 y 1959, es decir en el momento del nacimiento de las generaciones que se incorporan actualmente al proceso productivo. Al suponerse plena ocupación en 1977, el índice del nivel de ocupación se igualó al de la población económicamente activa.

**Masa de salarios:** Fue obtenida a partir de la relación siguiente: Masa de salarios = Participación de asalariados. Producto Bruto.

**Salario real:** Para 1973 se calculó de acuerdo a lo indicado en a). Para 1977 se obtuvo de la relación: Salario real = Masa de salarios/Ocupación.

**Comentarios sobre los resultados.** (Ver cuadros 3 y 4)

*El año 1973:* La participación de asalariados fluctúa entre 34,95 % y 35,29 % según que el producto crezca 4 % ó 5 %. Los cálculos basados en el nivel del salario real del período junio-diciembre se han presentado para dar una idea anticipada de lo que podría ocurrir durante el primer año de gobierno peronista de mantenerse los principales rasgos de la actual situación a saber congelación de salarios, gran estabilidad de los precios y crecimiento del producto muy inferior a las metas propuestas.

*El año 1977:* Tomando la hipótesis del 10 % para el PBI el salario real debería incrementarse un 76,4 % entre 1973 y 1977 para alcanzar la meta del 47,7 % en la participación de asalariados; en el mismo período de productividad media se incrementaría un 29,9 %, o sea un 7,5 % anual medio. Este aumento, aunque insuficiente para "financiar" el crecimiento requerido en el salario real, es mayor que el registrado en cualquier período equivalente de la historia económica argentina posterior a 1930. Con todo, requeriría un esfuerzo de inversión casi impensable en el contexto de un aumento de salarios tan espectacular. En consecuencia, hay que concluir que la participación de asalariados estaría muy lejos del 47,7 % o bien, lo que es más probable, el producto crecería a tasas mucho más moderadas.

**Cuadro 3: Evolución del producto bruto, la ocupación, el salario real, la masa de salarios, la población económicamente activa, la productividad media y la participación de los asalariados: 1972-1977. En números índices y porcentajes.**

Conceptos	A Ñ O S						
	1972	1973 (1)	1973 (2)	1973 (3)	1973 (4)	1977 (1)	1977 (2)
1. Producto bruto	100	105	104	105	104	137,6	153,7
2. Nivel de ocupación	100	102,8	102,8	102,8	102,8	115,9	115,9
3. Salario real	0,360	0,357	0,357	0,377	0,377	0,566	0,632
4. Masa de salarios	36	36,7	36,7	38,8	38,8	65,6	73,2
5. Población económicamente activa	107,1	108,8	108,8	108,8	108,8	115,9	115,9
6. Productividad media	100	102,1	101,2	102,1	101,2	118,7	132,6
7. Participación de los asalariados en el producto	36 %	34,95 %	35,29 %	36,95 %	37,31 %	47,7 %	47,7 %

1973 (1) Salario real promedio de 1973 y tasa de crecimiento del PBI de 5 %.

1973 (2) Salario real promedio de 1973 y tasa de crecimiento del PBI de 4 %.

1973 (3) Salario real promedio junio-diciem/73 y tasa de crec. del PBI de 5 %.

1973 (4) Salario real promedio junio-diciem/73 y tasa de crec. del PBI de 4 %.

1977 (1) Tasa de crecimiento del producto del 7 %.

1977 (2) Tasa de crecimiento del producto del 10 %.

Por eso es más razonable suponer una tasa de crecimiento del producto del 7 % en cuyo caso el salto requerido en la productividad es menor: 16,3 % o un 4,1 % anual medio, aproximadamente. No obstante, el crecimiento requerido para el salario real (58,1 %) es 3,5 veces mayor y, por lo tanto, impracticable en el marco de la actual política: los salarios reales, contra lo que establece el Acta de Compromiso, deberían crecer mucho más rápidamente que la productividad media. Otra vez, es obligado señalar que parecen incompatibles los esfuerzos de inversión necesarios para incrementar la productividad con los espectaculares aumentos de los salarios reales y la participación de los asalariados. En lenguaje muy sencillo, esto significaría una in-

versión mayor a medida que decrecen las ganancias.

Podría argumentarse que es muy exagerado suponer ocupación plena de todos los trabajadores, y efectivamente es así. Pero ocurre que toda disminución en el nivel de ocupación a alcanzarse en 1977 se traduciría en un aumento todavía mayor del salario medio, única forma de alcanzar la misma meta de participación de los asalariados ante una caída de la ocupación. A su vez, de acuerdo a la actual estructura productiva argentina, ello implicaría acrecentar las diferencias existentes en los salarios de los distintos tipos de trabajadores y, por otra parte, mantener desocupado a un sector



de trabajadores. Es decir, una solución injusta.

De allí nuestra conclusión de que el pro-

blema no reside en lo exagerado de las metas sino en el marco de política económica con el que se intenta alcanzarlas.

**Cuadro 4: Crecimientos porcentuales del salario real y la productividad requeridos para alcanzar una meta de participación de los asalariados del 47,7 % en 1977.**

	Tasa de crec. del PBI: 7 %		Tasa de crec. del PBI: 10 %	
	1972-77	1973-77	1972-77	1973-77
1. Producto bruto	37,6	31,0	53,7	46,4
2. Productividad media	18,7	16,3	32,6	29,9
3. Salario real	57,2	58,1	75,6	76,4

**UNIVERSIDAD NACIONAL Y POPULAR DE BUENOS AIRES**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

## **PREMIOS**

# **NESTOR MARTINS y SANTIAGO PAMPILLON**

### **TEMA:**

**LEGALIDAD DE LA DEPENDENCIA Y LEGALIDAD DE LA LIBERACION**

### **B A S E S**

Los ensayos no deberán tener un total de más de 180 páginas, ni menos de 80 páginas.

Los trabajos deberán ser presentados en el Departamento de Publicaciones antes del 10 de mayo de 1974. La decisión de los distintos jurados se dará a conocer el 30 de junio de 1974.

Los premios serán de \$ 3.000 (tres mil pesos) cada uno. Los trabajos premiados serán publicados dentro del año de realizado el concurso por el Departamento de Publicaciones. Durante el plazo mencionado los autores no podrán hacer uso de las obras presentadas y premiadas en este concurso.

Los premios podrán ser declarados desiertos. Los jurados podrán asimismo, dividir el premio entre varios concursantes.

Los originales deberán ser escritos en idioma español, y firmados con seudónimo. En sobre aparte cerrado y lacrado, se consignarán el nombre, el número de documento de identidad y el domicilio del autor, la ciudad y el país en que reside. En la parte exterior del sobre que contenga esos datos se escribirá solamente el seudónimo.

Las obras deberán ser enviadas en tres copias a máquina, escritas en una sola cara del papel —tamaño oficio— a nombre de: Premio Ensayo (NESTOR MARTINS o SANTIAGO PAMPILLON) Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones. Avenida Figueroa Alcorta 2263. P. 2º. Capital Federal. República Argentina.

Los trabajos no premiados y los respectivos sobres podrán ser retirados por los autores un mes después de conocido el fallo del jurado.

## **PREMIO NESTOR MARTINS**

para el mejor ensayo inédito presentado por graduados universitarios.

### **JURADO**

Dr. MARIO JAIME KESTELBOIM, Delegado Interventor en la Facultad de Derecho y C/S.  
Dr. RODOLFO ORTEGA PEÑA, Interventor en el Instituto de Historia del Derecho.  
Dr. CARLOS MASTRORILLI, Profesor Titular de Sociología.

## **PREMIO SANTIAGO PAMPILLON**

para el mejor ensayo inédito presentado por trabajadores o estudiantes universitarios.

### **JURADO**

Dr. MARIO JAIME KESTELBOIM, Delegado Interventor en la Facultad de Derecho y C/S.  
Dr. TULLIO ROSEMBUJ, Interventor en el Instituto de Finanzas y Derecho Tributario.  
Dr. HORACIO VEGA, Interventor en el Departamento de Publicaciones.  
Sr. ENRIQUE LUIS BASILE, estudiante.  
Sr. CARLOS GUILLERMO FASANO, estudiante.



# **Historia de la independencia económica**

**Fragmento**

**EDUARDO ASTESANO**

Entre las colecciones que EUDEBA anuncia para el año 1974 esta obra adquiere excepcional relevancia por la personalidad y orientación de su autor, como también por el tópico examinado. Dentro de la política de colaboración recíproca que el Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales mantiene con la Editorial de la Universidad, se publica en este número de *Cuadernos Nacionales*, un fragmento del texto mencionado entregado por EUDEBA a estos efectos

## Los pobres de la campaña y los poblados imponen a Rosas

Cuando un viajero inglés supo relatar que largos años después de Caseros vio entrar a un gaucho en una pulpería de campaña de Buenos Aires, clavar su puñal en el mostrador y gritar ¡Viva Juan Manuel de Rosas! estaba mostrando las reminiscencias históricas de uno de los más profundos procesos de nuestra revolución popular que tuvo como escenario principal a Buenos Aires y su campaña.

Cuando Rivadavia por el levantamiento de los caudillos, es elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires el coronel Dorrego. Desde 1810 había gobernado el patriarcado mercantil con el alejamiento de los sectores populares. "Las masas aspiran en el gobierno federal de Dorrego". No es que se realicen concentraciones de ciudadanos sino que el hombre de la campaña está en todas partes. Se le ve en las calles, vitoreándose a sí mismo, a la 'clase baja' y dando '¡mueras!' a 'los de fraque y levita'. Se le va a ver en las elecciones y no como carne de comicio, arrastrado por los caudillos sino consciente de su fuerza. La plebe de las orillas, los negros, los mulatos, los compadritos, los charcos o pandilleros, antes sometidos o olvidados, ahora exhiben su número.

Constituyen una fuerza política depreciada por los unitarios y que el Partido Federal pone en acción." <sup>1</sup>

El 1º de diciembre de 1828 la lucha culmina con el golpe militar de Lavalle, que implanta la dictadura e inicia otra vez el gobierno de los aristocratizantes unitarios. Las personas que el 1º han acudido a la Plaza de la Victoria y han pedido armas, pertenecen a la clase "decente". Brown le escribe a Rosas, el 5 de diciembre, diciéndole que ha sido testigo del pronunciamiento de la clase distinguida de esta ciudad, en favor del cambio acaecido". El propio Rosas le escribe a Estanislao López: "Todas las clases pobres de la ciudad y la campaña están en contra de los sublevados, y mucha parte de los hombres de posibles. Sólo creo que están con ellos los quebrados y agiotistas que forman esta aristocracia mercantil" <sup>2</sup>

Expulsado del gobierno, el partido federal se refugió en las zonas rurales, entre los gauchos de Rosas. "En la campaña promovida por Juan Manuel, surgen las partidas federales que los unitarios llamarán "montoneras". Las mandan sus antiguos fieles Pancho el Nato, Molina, Miñana, Arbolito y otros hombres de campo, gauchos los unos y mestizos de indígenas y gauchos los otros. En esas partidas figuran muchos indios. Y las hay



compuestas sólo por indios, capitaneados por los caciques Catriel y Cachul”<sup>3</sup>.

Después surge la voz de guerra de los unitarios: “¡Muerte al gaucho!”, que presidió la ola de persecución, que culminó el 13 de diciembre de 1828, en el crimen del fusilamiento de Dorrego, a quien el pueblo mismo llamó “*el padre de los pobres*”.

“Pasada la impresión de los primeros días, erguido sobre el abatimiento y aún el pánico que lo ha postrado durante una semana, el pueblo de Buenos Aires se pone a deificar a Dorrego y a llorarlo. La ciudad acude a la misa que mandan decir sus deudos, y circulan emocionantes recuerdos de su persona. A Lavalle se le cuenta el propio Del Carril: “*Mucha gentuza a las honras de Dorrego*: litografías de sus cartas y retratos. Luego se encontrará la carta del desgraciado en las pulperías como las de todos los desgraciados que se cantan en las tabernas”. Y así sucede. Las guitarras no tardan en ponerse a llorar la muerte del héroe. En las pulperías, los cielitos de actualidad. El más bello termina: “Cielito y cielo nublado —por la muerte de Dorrego— enlúntense las provincias — ¡Lloren cantando este cielo!”<sup>4</sup>.

El terror asoló las campañas. Requisas, fusilamientos, crímenes y destierros al sur, apuntaban la dictadura unitaria.

La lucha política se desplaza al campo militar. Rosas y López van cercando al dictador Lavalle y llevan los montoneros a diez leguas de la ciudad. Convócase a las armas y entre ellas a muchos extranjeros que forman el batallón “Amigos del Orden”. “Se presiente el triunfo de los federales. En la plaza Monserrat son desparramos nadie sabe por quien, pasquines ultraxenófobos que parecen redactados un siglo más tarde y en los que se lee: “*Indios sí extranjeros no. La Federación reinará y todo extranjero que se oponga por la ley morirá. Valen más los indios que unitarios. El día de la Federación llegó*”<sup>5</sup>.

La batalla de Puente de Marquez significó el término de la dictadura unitaria de Lavalle, aunque continuó al frente del gobierno. A su posición aristocrática extranjerizante, arbitraria, ilegal, el pueblo opo-

ne la figura de Juan Manuel de Rosas, cerradamente *defensor del orden y la legalidad, representando las masas, los gauchos, la pampa*.

Y casi sin violencias, al frente de sus partidas de gauchos mal armados, ha vencido a los ejércitos de línea, y por el *camino legal*, es elegido por la legislatura disuelta un año antes por Lavalle. Rosas entra en la ciudad, a donde *lo espera la plebe de Buenos Aires*, que quiere aclamar al vencedor de la anarquía, al vengador de Dorrego. “Ha llegado al poder por una imperiosa necesidad de orden y de paz que sienten todos, apoyado por todas las clases. Para implantar el orden y aniquilar a la anarquía, precisábase una mano dura. Todos saben que él la tiene. Todos saben que él no tolerará ni el robo, ni el crimen, ni la inmoralidad. Todos reconocen su austeridad, su desdén por los placeres.”

“Todos lo han encumbrado, pero *principalmente los gauchos de la campaña y la plebe de la ciudad, cuyos anhelos íntimos y aspiraciones inconscientes él encarna*. Por eso lo quieren hasta con ternura, y, así, lo llaman cariñosamente «el Viejo», aunque apenas haya cumplido treinta y seis años. *Juan Manuel representa, en contra de la tendencia aristocrática de sus enemigos, la Democracia. Esa es la verdad, nos guste o no. Juan Manuel de Rosas, en aquellos días, representa la democracia de los gauchos y de las pampas y la democracia de la plebe de Buenos Aires.*”<sup>6</sup>

El rosismo, como movimiento popular, como expresión de la revolución popular, avanza ahora de las campañas al poblado, ganando hasta los mismos negros. “En la pequeña ciudad de sesenta mil habitantes, los negros y los mulatos constituyen cerca de la cuarta parte de la población. Esa gente de color, igual que el resto de la plebe, ha sido ferviente partidaria de Dorrego, «el padre de los pobres». Rosas, su vengador y jefe de los federales, ha heredado ese amor. Los periódicos publican versos en que los negros, en su español africanizado, se alegran de su regreso.”<sup>7</sup> La base popular del nuevo gobierno se extiende también a los indios que intervenían en el sistema de producción de las estancias o venían a los “corrales de indios” de la ciudad a intercambiar mercancías.

## Una dictadura popular

Durante el gobierno de Balcarce, que sucedió al primer gobierno de Rosas, y mientras éste, alejado de Buenos Aires, comandaba la campaña del desierto, se produce la *división del partido federal*: los sectores burgueses, los "lomos negros", se nuclean como libres e independientes, acercándose a los unitarios, en tanto que los *sectores populares se mantienen como rosistas netos o "lomos colorados"*. Los primeros, "pertenecientes a la clase distinguida, usan frac, que es casi siempre negro; y los rosistas, que pertenecen al pueblo, usan chaqueta colorada. Pero sea lo que fuere, el hecho es que se ha consumado la escisión temida por Rosas. Los unitarios van a utilizarla a su favor. El acercamiento entre unitarios y cismáticos se acentúa, y, como ocurre siempre, la tendencia más fuerte, la unitaria, absorberá a la otra".<sup>8</sup>

La situación se agudizó y faltó sólo el detonante que explota el cartucho: el anuncio de un juicio de imprenta contra el periódico "El Restaurador de las Leyes" dio comienzo a la "*Revolución de los Restauradores*". En muchas paredes aparece escrito, ya con carbón, o impreso en un cartel, que va a ser juzgado el Restaurador de las Leyes. El pueblo cree tratarse de Rosas, y acude en tropel, unos a pie y otros a caballo, a la plaza de la Victoria. Algunos hombres de Rosas comienzan a juntar gente con la desaprobación de los federales de categoría. El gobierno, alarmado, redobla las guardias en el Cabildo y a las tropas del Fuerte les ordena formar. De pronto estalla un "¡Viva el Restaurador de las Leyes!". Parece una consigna. Lo ha dado un pordiosero de formidable voz. El mendigo es aprendido por los gendarmes. Y todos salen de la plaza entre vítores a Rosas y el grito "¡A Barracas!". Luego, una multitud de federales a caballo cruzan la ciudad hacia el sur. Otros corren a buscar sus fletes. "¡A Barracas, al puente de Gálvez!" es la consigna.<sup>9</sup>

Nuevamente la guerra civil que culmina con la caída de Balcarce, exonerado por la legislatura. *Su derrota representa el fracaso de la tentativa aristocrática de aplastar a las clases inferiores, vale decir, de*

destruir la obra democrática de Rosas. Los acontecimientos han demostrado que el pueblo, tanto el de la ciudad como el de la campaña, ha repudiado a los federales doctrinarios, los intelectuales del partido. En su odio de clase hacia "la chusma", estos hombres no han vacilado en aceptar el concurso de los unitarios, a quienes tanto detestaban un año atrás.<sup>10</sup>

De allí en adelante los unitarios entraron en permanente conspiración. "¿Cómo han de aceptar ellos, hombres de libros, que gobierne o tenga influencia un gaucho semianalfabeto? ¿Cómo han de tolerar ellos, los aristócratas, que Rosas se rodee de la chusma y la considere y la eleve? Rosas sabe lo que significa semejante condición de superioridad, de posesión de todos los derechos y verdades cuando se han introducido en la cabeza de ciertos hombres."<sup>11</sup> El bloqueo francés e inglés acentúa más aún esta separación de la fuerza de Rosas. Los ricos estancieros que constituían la Sala de Representantes, hasta los más íntimos de Rosas, expresaron públicamente su protesta por el perjuicio que les traía la paralización del mercado exterior. Pero "si algunas personas de las clases distinguidas le han retirado su apoyo, él sabe que cuenta con el pueblo y con el ejército. Hombres que le responden ciegamente, surgidos casi todos del pueblo, ocupan las comisarías de la ciudad y de la campaña, los juzgados de paz y los puestos directivos en el ejército. Cualquier alzamiento sería aplastado rápida y violentamente".<sup>12</sup> Por algo Ramos Mejía llegó a hablar de la "franca y decidida incorporación de la plebe en la gestión de los negocios públicos". "Mucha gente imagina que Rosas, dictador y aun «tirano» no ha podido ser democrata. Democracia significa «gobierno del pueblo», con libertad o sin ella, que esto no hace al caso. Y no cabe duda de que Rosas gobierna con el pueblo y lo representa. Lo que define la obra democrática es el interés por el pueblo. Rosas pensó siempre en el pobre: en el indio, en el gaucho y el negro. No se puede pretender que en 1840 Rosas estableciera la jornada de ocho horas. En ese tiempo la democracia consiste en mejorar individualmente de manera patriarcal, la situación de los pobres; en libertar a los esclavos; en ser



sencillo, gaucho y criollo, atender a las personas humildes, tratarlas de igual a igual, demostrarles simpatía, ayudarlas con dinero; en *levantar a los hombres de la clase inferior dándoles cargos directivos*; en *hacer intervenir al pueblo en política*; en detestar la monarquía y la aristocracia, y en *demostrar oposición hacia las clases superiores*. Todo eso lo hace Rosas." <sup>13</sup>

En Caseros no sólo se cortó una forma del desarrollo capitalista nacional. También *desaparece el pueblo de la escena histórica y se agota una etapa de la revolución popular* que las montoneras y el rosismo representaban. Las clases bajas de las campañas bonaerenses, de la ciudad capital, y con más razón las del interior de la República, continuaron durante largas décadas encerradas en su ideal popular federalista apuntalando los brotes de resistencia de los últimos caudillos que aparecieron después de Caseros y que fueron aniquilados a sangre y fuego por la política mitrista. *Los gobiernos que siguen a Caseros* (respondiendo a la tendencia histórica conforme a la cual quien no se apoya en la fuerza nacional del pueblo busca el apoyo extranjero), se embarcaron en la más cerrada *dictadura antipopular*, que aisló a las masas argentinas del quehacer político por varias décadas manteniéndolas en el exclusivo campo de la producción.

### **El nacionalismo en la revolución popular**

El primer rasgo importante en este período inicial de nuestras revoluciones fue su *carácter nacionalista*. Las capas bajas de criollos, indios y negros, la "chusma" de entonces, demostró con su participación activa en la Reconquista, en las guerras de la Independencia, en el apoyo a la política de defensa económica contra la penetración inglesa y francesa, *poseer un sentimiento nacionalista*. Las masas fueron así un factor importante en los dos ciclos nacionalistas iniciales de nuestro país, en la lucha por la independencia contra los españoles, y en las luchas de la "segunda guerra" contra franceses e ingleses. Un argentinismo criollo, popular, un *nacionalismo "desde abajo"* impuso su tónica

general, venciendo en muchas oportunidades las corrientes extranjerizantes, las desviaciones españolistas, afrancesadas y pro-inglesas que impregnaban los sentimientos y las ideas de los sectores dirigentes de entonces. En los momentos en que la lucha alcanzó la agudización propia de la guerra, ese nacionalismo del pueblo llegó a la euforia antiextranjera y al odio militante contra los sectores nativos partidarios de la "revolución a la europea".

Este rasgo nacionalista de nuestros movimientos populares se apaga en algo después de Caseros, como efecto de la incorporación masiva de cuatro millones de inmigrantes que ocupan las barriadas obreras de las ciudades y las campañas del litoral argentino. El cosmopolitismo que caracterizó los sectores de la burguesía unitaria encontró base en los inmigrantes que llegaban completamente ajenos a nuestras luchas civiles y a nuestras campañas por la independencia nacional. El impulso popular argentinista se refugió entonces en las peonadas rurales de la campaña y en el interior del país no contaminado todavía por la ola inmigratoria. *Cuanto más pobre más argentino*. La industrialización fabril de nuestros días ha revitalizado el nacionalismo popular al producir la inmigración interna hacia las grandes ciudades fabriles del litoral de los cabecitas negras, que vuelven a ocupar las barriadas con la herencia histórica del nacionalismo popular. Dentro de ese ciclo general que estamos estudiando, la revolución popular se movió al *impulso de oponer el desarrollo capitalista nativo*, al cual estaban ligadas sus formas de vida tradicionales, *al capitalismo extranjero*, que se hacía presente en los puertos y en la actividad económica y política de la burguesía unitaria. *El movimiento popular se fundió así con el movimiento nacional*. *La defensa de esas formas tradicionales de vida, pequeñoburguesas o asalariadas, dio contenido a los movimientos nacionalistas de masas de este período histórico*.

Y ese nacionalismo popular, a diferencia de la etapa posterior a Caseros, alcanzó un elevado contenido. Las masas llegaron hasta realizar la *experiencia del juego del poder político*, al imponer con su presencia, tanto al virrey Liniers como a los

caudillos provinciales o al propio Rosas, enfrentando no sólo a la burguesía unitaria, sino también a naciones poderosas como España, Portugal, Francia e Inglaterra. Al vencer a los ingleses en las calles de Buenos Aires, al derrotar a los españoles en el propio país y en las naciones vecinas, al enfrentar el bloqueo, al luchar contra los portugueses en las campañas orientales, las masas adquirieron una conciencia política de su fuerza y de su participación activa en el desarrollo social argentino, todo dentro del primitivismo mental de esta época.

### **Nuestra "guerra campesina"**

El *segundo rasgo* característico de las revoluciones populares argentinas de este primer período, fue su *carácter rural*. Las montoneras y el rosismo, y en menor grado la reconquista y las guerras españolas, despertaron la adhesión en forma predominante de las *masas gauchas de la campaña*, para ganar desde allí, en su contagio político, a los sectores de los poblados, ligados por su actividad a las labores agropecuarias de la época. Fueron las *revoluciones populares de la "civilización del cuero"*.

Con las montoneras y el federalismo bonaerense estábamos dando una forma argentina a lo que en Europa se conoce como "*guerras campesinas*", que fueron, también allí, la expresión del apoyo de las masas rurales a determinados pasos de la revolución burguesa. Claro que tales "guerras campesinas" similares por su forma tenían un contenido distinto. En Europa como en las colonias pobladas, la revolución burguesa se apoya sobre todo en las masas urbanas y tiene en lo económico la base de un impulso fabril. En su proceso de crecimiento arrastra como aliadas las masas rurales compuestas por una población rural mayoritaria, atada a la tierra por lazos tradicionales de tipo feudal. La revolución burguesa urbana aprovecha allí el impulso revolucionario del siervo que trata de romper las ligaduras sociales, apoderarse de la tierra de los señores, y constituirse como pequeño productor burgués. *Entre nosotros* (como en todos los países de colonización), *la revolución burguesa*

*partía desde la propia tierra, desde las campañas, y las masas rurales apoyaban el proceso revolucionario de la burguesía nativa, que trataba de organizar la producción capitalista primaria de las campañas y los poblados del interior.* Las clases populares se sentían identificadas con los sectores de la burguesía nacional que trataban de impedir la colonización capitalista extranjera, manifestada en las actividades mercantiles de las ciudades litorales. *La revolución burguesa federalista aprovechó, en cambio, el impulso revolucionario de asalariados y pequeños productores rurales, que veían destruidas sus formas tradicionales de vida por la competencia de una forma superior de producción capitalista.* Después de Caseros, como efecto del proceso de centralización capitalista, se inicia un acelerado proceso de "*urbanización de la población*", de marcha del campo y del interior sobre las ciudades, acompañando al desarrollo industrial. El efecto inmediato de esa tendencia general del país fue el correlativo debilitamiento social de las masas rurales, que como tal desaparecen del juego político. *Las revoluciones populares posteriores tuvieron, y siguen teniendo, un carácter preponderantemente urbano, apoyándose ahora en el proletariado del comercio y la industria fabril o en la pequeña burguesía mercantil y artesana, claro que con otros móviles, otras influencias ideológicas y otras perspectivas sociales.*

### **El criollo es federal**

El *tercer rasgo*, el más importante, fue el del *carácter federalista* de nuestras revoluciones populares, que expresan, en definitiva, la combinación de los dos rasgos anteriores: defensa de las formas tradicionales de un desarrollo capitalista propio, independiente; defensa de las formas capitalistas del interior, de las campañas contra la penetración burguesa de los puertos. *Las masas se identificaron, después de 1810, con el lado federal de nuestra revolución nacional.*

El federalismo significó, en concreto, *la alianza, en el poder o en el llano, de "los de abajo" con un sector de la burguesía argentina de entonces, con la burguesía*



*federal* de las ciudades y campañas. Desde este ángulo, dieron nacimiento a formas particulares de las luchas políticas y a formas particulares y propias de las luchas militares. Tenemos afirmado, creemos con acierto, que es una *ley del desenvolvimiento de los países coloniales en proceso de liberación, la unidad de las dos "fuerzas nacionales", el pueblo y el ejército*, para enfrentar la *tercera fuerza*, la internacional, la del capital extranjero. La alianza política del movimiento de masas con los grupos federales de la burguesía argentina trascendió a una *forma particular* de esta unidad interna. En ellas, *la fuerza desorganizada de las masas y la fuerza organizada del Estado, se funden en un tipo de institución casi típicamente argentino*.

El ejemplo de las Invasiones, las Montoneras, los Colorados de Rosas, demuestra cómo los sectores populares alcanzan la categoría de "*pueblo en armas*" y cumplen las tareas nacionales y populares que su época histórica les plantea. Sobre la sangre de miles de gauchos de las montoneras, de los criollos y negros incorporados a los ejércitos de la independencia, se levantó el edificio económico y político que hoy vivimos.

En cambio, el desarrollo de la "revolución a la europea", que acompañó a la colonización unitaria, fue antipopular y resistido por las masas, debiendo apoyarse también en el tipo de "ejército de línea" con reclutados y con orden cerrado y disciplina. Además, las concepciones que acompañaban el "modo de ver unitario" aristocrático, partían de la liquidación del criollo como tipo humano, de su inutilidad histórica, político-militar, y de su reemplazo por una colonización extranjera. Los dos caminos de la revolución nacional encontraron expresión en estas dos formas de nuestro ejército: el ejército de línea y la montonera o la milicia popular. Las últimas ponían en evidencia el papel que jugaron las masas populares en la revolución argentina.

Estamos en presencia de formas particulares que tomó esta unidad de pueblo y ejército, que nos demuestran que allí donde el ejército se aparta de su función de protección del orden revolucionario y tiende a la alianza con la fuerza exterior

colonizadora, engendra su contrario, en la defensa de lo nacional, las milicias populares. El ejemplo de las Invasiones, las montoneras y los Colorados del Monte, demuestra cómo el pueblo, fuerza desorganizada, frente a la defección total, o de parte de la fuerza organizada del Estado, busca reconstruir otra forma militar.

La revolución popular federalista trascendió también al campo político, dando nacimiento a *dos formas de gobierno dictatorial*, que suponen a su vez dos conceptos distintos del *orden y la legalidad*. Durante las Invasiones, en los acontecimientos de Mayo, durante el gobierno de Rosas, en los gobiernos provinciales de los caudillos, aparece el *orden popular*, tumultuoso, antes desconocido, que sobrepasa al viejo orden colonial de las jerarquías y los privilegios. Principalmente Rosas, se mantuvo durante tantos años en el gobierno porque se apoyaba en un *orden social deseado por las masas*.

Las tres revoluciones populares se caracterizan también por la ruptura de la legalidad, construida por la violencia de los sectores minoritarios del privilegio económico portuario (los registreros españoles primero, los ingleses invasores luego, la burguesía unitaria después), que buscaba detener, con la madeja de la legalidad, los saltos de la revolución popular y federal, empujando por su "camino a la europea". En los tres casos aparecen variantes similares de la dictadura popular y nacional, de los gobiernos de fuerza, de los caudillos adorados por la masa, que utilizan *la violencia contra las minorías aristocráticas para sostener la revolución nacional*.

El doctor José María Rosa ha sabido hacer notar con claridad cómo ese "orden popular" caracteriza los *sistemas electorales* de los gobiernos federales, en donde el caudillo y los jefes inferiores surgían de una democracia primaria en la que el pueblo elegía directamente sus jefes políticos y militares. En tanto que los gobiernos unitarios se apoyaron siempre en "la parte principal y más sana" de los habitantes de los poblados. Esa fórmula fue impuesta con violencia. Primero en las constituciones unitarias, después con el control policial de las elecciones y luego

con el fraude electoral que impedía, en todos los casos, la irrupción del pueblo al poder a través de los comicios. *Dos sistemas de gobierno, dos formas de dictadura y democracia, fueron expresión política de los caminos de la revolución nacional.*

Los historiadores unitarios que siguieron el “camino de Mitre”, sólo han podido percibir el contenido “progresista” y “popular” de las dictaduras aristocratizantes apoyadas en “la parte principal y más sana” que se sucedieron en el país desconociendo la violencia revolucionaria de las dictaduras de las masas.

<sup>1</sup> Manuel Cálvez, *Vida de don Juan Manuel de Rosas*, 61.

<sup>2</sup> Ob. cit., 77.

<sup>3</sup> Ob. cit., 76.

<sup>4</sup> Ob. cit., 82.

<sup>5</sup> Ob. cit., 90.

<sup>6</sup> Ob. cit., 109.

<sup>7</sup> Ob. cit., 195.

<sup>8</sup> Ob. cit., 160.

<sup>9</sup> Ob. cit., 181.

<sup>10</sup> Ob. cit., 186.

<sup>11</sup> Ob. cit., 192.

<sup>12</sup> Ob. cit., 271.

<sup>13</sup> Ob. cit., 212.



# **Informe de economistas peronistas: “gobernar es movilizar”**

**MANUEL RODRIGUEZ  
LEON SALAS**

El 22 de abril de 1973, el diario *El Independiente* de La Rioja, publicó una nota de su corresponsal Roberto Carri, resumiendo un informe preparado por un grupo de economistas peronistas, supervisado por Manuel Rodríguez y León Salas, que formulaba un conjunto de previsiones relativas a los rumbos que podía transitar el futuro gobierno popular. Se transcribe a continuación el análisis que sirvió de fuente al corresponsal. A pesar del limitado grado de difusión del periódico receptor de la crónica, estimamos que la importancia de las cuestiones planteadas y su confrontación con el desarrollo de los hechos a partir de su formulación, justifican acabadamente la inclusión del artículo en este primer número de *Cuadernos Nacionales*.

A los peronistas revolucionarios se les plantean permanentemente problemas respecto a su accionar en los distintos ámbitos de la práctica revolucionaria: la lucha armada, la organización de la clase obrera, el accionar dentro de los tendencias combativas y revolucionarias del peronismo, la lucha sindical, las luchas económicas. En este trabajo intentamos analizar la coyuntura económica y de sugerir que el acceso al gobierno de Cámpora abre un campo nuevo y fértil al accionar revolucionario en las luchas económicas; lo que no implica, evidentemente, sostener que es éste el único ni el principal terreno de la lucha. Al mismo tiempo tratamos de dilucidar las posibilidades que existen de ligar las luchas económicas a la principal tarea revolucionaria: la organización de la clase obrera para la toma del poder. Partimos de un rápido análisis y descripción de lo ocurrido durante 1972 y primeros meses del 73 en el campo de la economía y de la política económica; continuamos con una descripción muy general del programa reformista que eventualmente aplicará Cámpora desde el gobierno; para terminar discutiendo como puede insertarse en ese proceso una política de poder de la clase obrera y el pueblo peronista. Esto último procura ser lo esencial: en los últimos tiempos, muchas discusiones

giraron alrededor de las posibilidades y límites del reformismo. Como pensamos que la respuesta sólo se encuentra en el nivel de la política, este artículo trata de abandonar la posición del observador, o del periodista que describe una coyuntura, para abordar el problema desde una determinada perspectiva la de los militantes del Peronismo Revolucionario.

### **La situación económica**

La coyuntura de 1972 y primeros meses de 1973 está signada por el fallido intento, por parte del Estado de las clases dominantes, de subordinar el movimiento de las variables económicas a sus objetivos políticos, tratando de no sacrificar los jugosos beneficios que habían venido obteniendo en los últimos años.

En efecto, a fines de 1971 las clases dominantes tienen que resolver un doble problema. Por un lado, la crisis de la balanza de pagos, sumamente aguda; por el otro, la necesidad de no deteriorar la situación de la clase obrera y los sectores populares, condición para que el proceso institucionalizador no entrara en colapso prematuro. Desgraciadamente, la forma clásica de resolver una crisis de balanza de pagos, es devaluar el peso y producir una recesión económica, con el consiguiente aumento de

la desocupación y caída de los salarios reales.

No es el caso de analizar aquí el sentido del GAN —la instalación de un gobierno seudoreformista “legalmente electo”, que goce de cierto consenso popular y que preserve los intereses de los monopolios —ni sus etapas— el intento de negociar con Perón; el intento de desprestigiar a Perón y separarlo del pueblo con el pretexto de que éste no quería regresar; el intento de derrotarlo en las urnas poniendo en juego todos los resortes del poder; el intento, ya iniciado antes de las elecciones cuando empezaron ‘a ver lo que venía’ por condicionar y limitar la acción del nuevo gobierno— ni la forma en que la clase obrera, el pueblo y Perón lo fueron destruyendo y lo seguirán destruyendo. Pero nos interesa sí destacar que una constante del proyecto del GAN consistía en intentar preservar un cierto equilibrio en el sistema económico y en las relaciones entre las distintas clases a fin de evitar que la crisis perturbara los planes políticos de Lanusse, Mor Roig y Cía.

Este equilibrio económico se veía gravemente amenazado por la crisis externa. Sin entrar a analizar cifras en detalle, baste decir que hacia fines de 1971 el país se encontraba al borde de la cesación de pagos. Para solucionar esta crisis hacía falta acudir al crédito externo, y para obtener este crédito presentar a los organismos internacionales un plan económico suficientemente ortodoxo que satisficiera sus exigencias. Al mismo tiempo la aplicación sería y consecuente de ese plan económico, hubiera significado un deterioro sustancial del nivel de vida de la clase obrera.

El engendro de política económica que resultó, es el producto de estas dos exigencias contradictorias. En efecto, se planteó realizar una política monetaria, fiscal y cambiaria “ortodoxa”; y al mismo tiempo “mantener el nivel del salario real”. Pero, como para mantener el nivel del salario real el único instrumento que podía usar el gobierno era el aumento del salario nominal, debió conceder, ante la suba de los precios, sucesivos aumentos, en enero, mayo y octubre de 1972 y enero de 1973.

Los aumentos de salarios nominales en modo alguno alcanzaban su objetivo. Cada capitalista individual (o mejor dicho cada monopolio o empresa capitalista) —que no tiene por qué ajustar su accionar al del Estado que representa sus intereses— al ver aumentar sus costos como consecuencia del aumento de los salarios, aumentaba sus precios. Además, estos aumentos de precios y la expectativa de nuevos aumentos inducían a las empresas a acudir al crédito y financiar mediante éste, aumentos en sus stocks, logrando así fáciles ganancias y expectativas; similarmente los consumidores de altos ingresos realizaban, a crédito, compras de bienes de consumo durable. Estos aumentos en la demanda inducían y facilitaban aún mayores aumentos de precios. A todo esto se agregó una fuerte alza en los precios externos de la carne, el trigo y otros productos tradicionales de exportación, lo cual, si bien contribuyó a fortalecer la situación de balanza de pagos provocó un alza desmedida en los precios internos de esos mismos productos. En el caso de la carne, el aumento de precios adquirió ribetes espectaculares, agudizado por la retención de vientres que realizaban los oligarcas terratenientes esperando beneficiarse aún más en esta favorable coyuntura.

El resultado fue que el salario real no se mantuvo sino que cayó apreciablemente; el porcentaje del producto, por ellos creado, que percibieron los asalariados, obreros y empleados, se redujo en 1972 al 32 %; los capitalistas y terratenientes explotadores del pueblo, se llevaron el 68 %. Este es el porcentaje más bajo que jamás registraron las estadísticas; el nivel del salario real es considerablemente inferior al de los primeros años de la década del 50 y aún al de 1966.

Tenemos pues que la política económica del gobierno provocó una fuerte caída del salario real —y una consecuente caída del consumo obrero— y una altísima tasa de inflación. Además la desconfianza de los capitalistas respecto al futuro político y económico —pues, con buen criterio, no creían totalmente en el éxito de las habilidades políticas del ministro Mor Roig—



**mantuvo la inversión privada real en volúmenes reducidos.**

**En estas circunstancias, mantener una política monetaria y crediticia restrictiva, y una política fiscal ortodoxa hubiera producido una recesión catastrófica. En efecto, una política monetaria restrictiva hubiera reducido aún más la inversión privada, y limitado las compras especulativas para stock y las compras de bienes de consumo durable; una política fiscal restrictiva hubiera implicado una reducción de la inversión pública real y un aumento sustancial de los impuestos y de las tarifas de servicios públicos, reduciendo aún más el consumo obrero y acelerando la inflación. Realísticamente, el gobierno abandonó toda pretensión de mantener esas políticas, y la economía navegó hacia algo cercano al caos.**

**Este desorden evitó al menos una recesión generalizada. Apoyada en el aumento de la inversión pública y del consumo de los sectores busgueses, en el aumento de las inversiones especulativas en stocks, y en el crecimiento de las exportaciones, la demanda global se incrementó a pesar de la caída del consumo obrero. Esto produjo un aumento en la producción global del orden del 4 %, pero limitado a ciertos sectores. En efecto, creció la producción de automotores, bienes durables, artículos para el hogar, etc.; mientras que se redujo la producción en los sectores que abastecen al consumo de la clase obrera alimentos y bebidas, indumentaria, etc. La construcción pública creció, pero se mantuvo estancada la construcción privada, ya que el boom de la vivienda de los últimos años ya satisfizo los requerimientos de los sectores altos y medios, mientras que los sectores de ingresos bajos no están en condiciones de adquirir viviendas a los precios hoy vigentes.**

**El aumento de la producción se registró en los sectores industriales en los cuales gracias a la intensificación de los ritmos de trabajo y el progreso técnico, se está en condiciones de aumentar la producción sin que crezca la ocupación en forma proporcional. Como consecuencia siguió creciendo la desocupación, aún la registrada**

**en las estadísticas oficiales que notoriamente minimizan este flagelo.**

**Por su parte en el sector externo, el alza de los precios externos permitió obtener un pequeño superávit de nuestras exportaciones sobre nuestras importaciones en 1972 que permite prever un superávit mucho mayor en 1973. A partir de éste se afloja la seria crisis externa, y a partir de mediados de 1972 comienza un proceso de recuperación de las reservas en dólares casi agotadas a fines de 1971.**

**En 1973 la situación externa es relativamente holgada; el superávit comercial, que se espera alcance a más de u\$s 1000 millones, permitirá financiar los enormes vencimientos de la deuda externa, que se ha acumulado en 18 años de desgobierno, y las remesas de dividendos, intereses y royalties que la penetración del capital extranjero nos succiona anualmente. Cumplidos esos compromisos quedará un saldo de sólo u\$s 100 ó 200 millones para aumentar las reservas si no se obtienen nuevos créditos; este negro resultado del más espectacular superávit comercial que registra la historia del país es un claro índice del grado de explotación a que nos somete el imperialismo.**

**En síntesis, la coyuntura económica actual se caracteriza por: I) caída del salario real y de la ocupación; II) altas ganancias de los monopolios y fabulosas rentas de la oligarquía terrateniente; III) alta tasa de inflación y IV) situación de balanza de pagos favorable.**

**El objetivo del GAN era garantizar un gobierno radical seudoreformista, o un gobierno de la burocracia peronista débil y condicionada. El gobierno radical no lo han logrado, y el futuro gobierno del FREJULI presentará características particulares: I) en 1er. lugar la relación que establece Perón con Cámpora distingue a éste de la generalidad de los burócratas; II) en 2º lugar la arrolladora victoria electoral impide que los burócratas justifiquen la inacción gubernamental a partir del argumento de 'que no tenemos mayoría en las cámaras'; III) en 3er. lugar esta misma victoria despierta expectativas y otorga al gobierno una imagen de gran poder (aún cuando sabemos que los buró-**

cratas ni saben, ni pueden, ni quieren enfrentar a las clases dominantes); IV) por último la holgada situación de balanza de pagos y los altísimos beneficios que están obteniendo capitalistas y terratenientes —que es la otra cara de la moneda del bajo salario real que recibe la clase obrera— no dan excusas al gobierno para no llevar a cabo inmediatas medidas que favorezcan a la clase obrera. Este fracaso total de los objetivos del GAN abre nuevas perspectivas y es un nuevo desafío a la clase obrera y a sus organismos revolucionarios.

### **El Programa de Reformas**

A partir del 25 de mayo, las medidas económicas que tome el gobierno de Cámpora se constituirán en el pivote alrededor del cual se desarrollará la lucha por el poder. Por eso, para el desarrollo de una estrategia revolucionaria, resulta indispensable analizar detenidamente los reacomodamientos que han ocurrido y seguirán ocurriendo a nivel de las clases dominantes después del 11 de marzo y los rasgos que pueden asumir la respuesta popular. Algunas de estas predicciones —no todas— son absolutamente independientes del equipo tecnológico que asuma el predominio en las estructuras del gobierno. Y esto es así porque el programa *está vinculado con las relaciones de fuerzas en el seno de la sociedad* y no con la elección más o menos arbitraria o más o menos libre que el presidente haga de sus colaboradores. Que la clase obrera y el pueblo peronistas no toman el poder el 25 de mayo es un hecho indiscutible; también, el retroceso indudable que está sufriendo una fracción del imperialismo y parte de sus socios interiores. Reconocido esto, el campo de variación se reduce de manera notable.

Una de las características más importantes del actual proceso es la ofensiva de la burguesía nacional. Este sector social —que desde 1952 y por razones tecnológicas, políticas y sociales ha abandonado definitivamente toda tentativa de acaudillar un proyecto de capitalismo nacional apoyado en la movilización de las masas— obtiene ahora un retorno negociado al poder. Puesto que el capital monopolista

extranjero ya no puede ser derrotado sin poner en peligro los cimientos del sistema capitalista, la *transacción* se convierte en la política óptima. Así, las bases de la nueva estrategia que se inaugura el 25 de mayo expresarán, sin duda, un acuerdo *inestable* entre las fracciones más conciliadoras de la burguesía nativa y el capital monopolista industrial dependiente. Tal alianza deberá darse a una política para el conjunto de las clases no propietarias, otra para las clases dominantes que quedan fuera del proyecto, y una tercera para dilucidar sus propios conflictos internos.

En el primer aspecto, el objetivo debe ser operar una cierta redistribución del ingreso con un sustancial aumento de los salarios reales, pero sin restar por esto una movilización obrera y popular generalizada. Las razones de esta aparente concesión son evidentes. No sólo que la estrategia exige una inmediata reactivación del mercado interno —caballito de batalla de la burguesía nacional y aún de ciertas ramas del capital monopolista— sino que el hecho de que el programa de reformas sea llevado adelante por un gobierno peronista despierta fuertes expectativas de reivindicación en las clases populares. A propósito, sin embargo, la propuesta de tregua social proclamada por la burocracia gremial intentará convertirse en el más eficaz anestesiamiento de la voluntad de las masas.

Respecto a las otras fracciones de las clases dominantes, aquellas cuyo destino está más o menos ligado a los planes redistributivos, serán las principales damnificadas. La oligarquía terrateniente y el sector financiero —este último uno de los principales beneficiarios de la política de Krieger Vasena— pagarán el precio del proyecto en buena medida. Es importante resaltar esto para no caer en la visión simplificadora según la cual a partir del 25 de mayo se continuará la política económica vigente hasta hoy sólo que por distintos carriles políticos. Por lo contrario, pensamos que, encabalgada en la victoria popular del 11 de marzo, asume las riendas una propuesta que se enfrenta parcialmente —puesto que incluso la nego-



ciación es una forma de lucha— con una fracción del imperialismo.

Sin embargo, es difícil producir los instrumentos de política económica que se darán desde el gobierno. De manera general, puede afirmarse que una política que se proponga aumentar los salarios reales no puede evitar un control férreo de la comercialización de los bienes agropecuarios que permita reducir sustancialmente los precios en el mercado interno. Como se sabe, el precio relativo de la hacienda se ha multiplicado por tres en los últimos dos años, cosa que le ha reportado jugosas ganancias a la oligarquía. Aún si se redujera a la mitad el precio de la carne —lo que de por sí implica un nada despreciable incremento del salario real— este sector estaría ganando más plata que en 1970. Este operativo puede llevarse a cabo a través de una nueva versión del IAPI o, como sostiene el ala más moderada de la tecnocracia *nacional desarrollista*, por medio de facultades extraordinarias adjudicadas a las juntas nacionales de Granos y Carnes. Sea como sea, los excelentes precios que se pagan hoy en el mercado mundial por las exportaciones argentinas dejarán un fuerte excedente en manos del Estado si éste se decide a monopolizar el comercio. Combinado con esto, el gobierno de Cámpora está en condiciones de garantizar cierta estabilidad en los precios relativos de la agricultura y la ganadería, uno de los requisitos para frenar al menos parcialmente la tasa de inflación y fortalecer el poder adquisitivo del salario.

Pero para consolidar el objetivo de justicia social habría que agregar al paquete de medidas el congelamiento de los precios correspondientes a los otros bienes que componen la canasta familiar. El voto masivo le dará al gobierno un apreciable margen de maniobra, de manera que no sería de extrañar que fuertes contingentes del capital monopolista industrial acepten firmar un acuerdo de precios con el Estado, aunque más no fuera para ganar tiempo.

No obstante, si, como se presume, Cámpora abre el fuego con un aumento masivo de los salarios nominales, el congelamiento redundará en un descenso brusco de la

tasa de ganancia por unidad de capital invertido, la que en los últimos 6 años había venido creciendo incesantemente. Que el capital monopolista esté dispuesto a aceptar ese recorte como un *mal necesario* o responda con el sabotaje económico, los aumentos indiscriminados de precios o la baja en la producción, es algo difícil de adivinar. Sin embargo, como veremos más adelante, es posible esbozar desde ahora las políticas que, ante la eventualidad, deberían darse las clases populares y las organizaciones revolucionarias del peronismo.

Dijimos antes que la banca extranjera y el sistema financiero parabancario constituirán el otro sector damnificado. El control del crédito por parte del Estado y la reducción de los beneficios bancarios son esperanzas seculares de la burguesía nacional, pequeña y mediana. Para ello —según el grado relativo de moderación o audacia del equipo económico— el gobierno apelará a la nacionalización de los depósitos, al control estricto de las financieras, al redescuento o, en una hipótesis mínima, pero seguramente desechable, el paquete de medidas le otorgará al Estado sólo un simple papel de vigilancia, a la vez que se excluye la liquidación de las financieras para evitar la brusca desaparición de 200.000 millones de pesos del mercado de dinero.

Finalmente, hay que considerar las contradicciones entre la burguesía nacional, y los sectores monopolistas industriales extranjeros. Según anota el diario *La Opinión* del 17 de marzo, apenas una semana después de las elecciones existía ya una puja por la hegemonía del proceso entre el pacto CGT-CGE por un lado y el frigerismo aliado esta vez con la UIA, por el otro.

Por el momento, el choque adquiriría la forma de una disputa por los cargos estratégicos en el próximo gobierno y no hay razones para pensar que pudo desembocar rápidamente en una ruptura. Como ya dijimos, mientras las masas no irrumpen en la escena, los comisionistas de los monopolios, los monopolios mismos y la burguesía nacional conciliadora pueden darse una política común sobre la base de cierta



reducción en las superganancias del gran capital y amparados en la situación excepcional del comercio exterior. Pero cuando esta coyuntura haya quedado atrás (en tres años se completa el ciclo mundial de la carne y la oferta crece, presionando los precios a la baja) las contradicciones se agudizarán. Hoy, los monopolios se contentan con una tasa de cambio preferencial para exportar bienes no tradicionales (ventaja económica) y con cierta garantía de desmovilización popular (ventaja política).

### **Los revolucionarios y el Programa Reformista**

En los últimos seis meses dos hechos se transforman en los ejes de unificación política en la acción de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo. Primero, el regreso del general Perón y luego el proceso electoral sirvieron para articular un trabajo militante que hasta entonces había tenido un carácter fragmentario y artesanal. A partir del 11 de marzo, sin embargo, los éxitos alcanzados en la última etapa quedan sometidos a una dura prueba. El desafío consiste en diseñar una política de conjunto que se haga cargo de los rasgos sustanciales del período que comienza el 25 de mayo, gobierno peronista, política de reformas e intento de desmovilización por parte de la burocracia gremial de tregua en las luchas del pueblo y la clase obrera peronista. En este contexto, una línea de oposición sistemática terminaría aislando a la tendencia Revolucionaria del Movimiento de Masas. *De lo que se trata, en cambio, es de insertarse en el interior del programa reformista con reivindicaciones de movilización y de poder.* No está en discusión, pues, el carácter reformista del gobierno de Cárpora, sino el tipo de relación que este gobierno establecerá con las masas. De un lado, la propuesta es desmovilización y tregua social; del otro, movilización y acumulación de poder popular. En ese marco se librarán las nuevas batallas por la construcción de una política y una organización de la clase obrera peronista; y en ese sentido, la tarea de la Tendencia Revolucionaria consistirá en demostrar que sólo por el segundo camino se puede

garantizar la irreversibilidad de las conquistas populares y la derrota de la burocracia pactista.

En el apartado anterior habíamos descrito de manera esquemática el programa de reformas y el reacomodamiento que éste implicaba en las relaciones entre los diversos sectores de las clases dominantes. Ahora, analizaremos cómo se incorporan las clases dominadas al proyecto, cuáles son los canales a través de los que pueden manifestar sus reclamos, qué política debe darse en este contexto la Tendencia Revolucionaria.

A despecho de los intentos de tregua instrumentados por la burocracia gremial, las centrales empresarias y el Estado, es un hecho que la intensidad de los reclamos y el nivel de las expectativas alcanzarán un nivel alto. El deterioro de los salarios reales experimentado por la clase trabajadora en los últimos 17 años y la combatividad creciente de las masas fortalecen esa predicción, unido eso a las esperanzas que ha despertado el arrollador triunfo peronista del 11 de marzo. Frente a este cuadro, la burocracia gremial y sus apéndices políticos y técnicos tratarán de dispersar todo movimiento reivindicativo, de conducirlo hacia donde menos perturbe su alianza con la burguesía nativa, con un sector del imperialismo y con el ejército, de hacerlo aparecer, en última instancia, como una provocación contra el proyecto de reformas sociales encabezado por los sectores "responsables" de la sociedad argentina.

¿Cuál debe ser, entonces, la respuesta del Peronismo Revolucionario? Amenazadas por el peligro del aislamiento desde un costado y por el inmovilismo desde el otro, las organizaciones políticas de la Tendencia deberían encarar una propuesta común destinada, fundamentalmente, a *impulsar organismo de poder de las masas*. Más que multiplicar cuantitativamente las reivindicaciones —exigir aumentos salariales del 50 % en lugar del 30 %, por ej.— se trata de intentar un salto de calidad en el proceso. Un gobierno peronista pone sobre el tapete la cuestión del poder, sobre todo para un pueblo que ya alguna vez sintió que lo había perdido. Incluso las

mismas consignas electorales discutían frontalmente el problema aunque más no fuera de un modo confuso y provisorio. Ahora, en cambio, la coyuntura exige *plasm*ar esos objetivos en formas organizativas mínimas asumidas por el conjunto de la Tendencia. Como ya dijimos, esta es la única garantía de irreversibilidad de las conquistas populares. Pero además, los organismos embrionarios del poder popular constituyen el ámbito adecuado para el desarrollo de la organización y los cuadros de la clase obrera.

Es imposible predecir en abstracto dónde y como pueden surgir organismos. Sin embargo, un gobierno que encare medidas mínimas como el aumento del salario real, la reducción del número de desocupados, el monopolio estatal en la comercialización de los productos agrarios, la participación de los obreros en la gestión de las empresas o la erradicación del analfabetismo —todos objetivos que figuran de manera explícita en las Pautas Programáticas del Frente— abre una brecha amplia para la construcción de una política de poder popular. Comprender este problema nos parece crucial, porque si antes demostramos que el gobierno de Cámpora *no* será el gobierno de la clase obrera —lo cual es casi obvio— ahora es preciso analizar lo que realmente importa para los militantes de la tendencia: *la relación entre un programa reformista y una política revolucionaria*. Veamos, entonces, algunos ejemplos:

1) Es casi indudable que una de las primeras medidas del nuevo gobierno será otorgar un aumento masivo de salarios. El lunes 12 de marzo, los diarios publicaron las primeras declaraciones del presidente Cámpora: “Nuestra primera preocupación será expatriar para siempre la injusticia social”. Simultáneamente, Perón enviaba un mensaje en el que decía: “El futuro de la patria debe ser la única nota para todos los ciudadanos del país, enfocando todos nuestros esfuerzos en la urgente reconstrucción nacional y en tratar de aminorar, lo más rápidamente posible, las necesidades de los humildes. No es solamente cuando llegan las elecciones y cuando son necesarios votos en las urnas

que hay que acercarse al pueblo...”. No obstante, como hemos visto, los aumentos de los salarios nominales inducen a los monopolios a incrementar los precios o, incluso, a los burgueses con acceso al crédito a engrosar sus stocks e intensificar sus compras de artículos durables (automóviles, por ej.), todo lo cual hace que los precios suban aún más. Desde el gobierno, la única respuesta posible es el control de los precios y del crédito. Pero es evidente que tal control —sobre todo frente a enemigos tan poderosos— no puede ser ejercido desde las alturas. Por eso es que creemos que la militancia peronista revolucionaria puede estar en condiciones de impulsar, exitosamente, la formación de *Junta Populares barriales de control de precios*. Estas instituciones podrían convertirse, eventualmente, en una de las bases del doble poder revolucionario, en la contracara de una gestión que procurase solucionar el problema de los precios mediante un par de decretos y unas cuantas decisiones administrativas centralizadas. En la misma dirección —aún cuando por el momento resulte más difícil imaginar los mecanismos que las instrumentan— puede pensarse la posibilidad de desarrollar comisiones obreras que, quizás a través de un control contable institucionalizado, impidan la realización de compras especulativas por parte de sus patrones; o consejos de empleados bancarios y de compañías financieras que fiscalicen el otorgamiento de créditos; u organizaciones populares que denuncien las tentativas de la oligarquía terrateniente en el sentido de reducir la oferta de ganado como respuesta al monopolio estatal de las compras. Incluso en algún momento —por más que se mantengan los períodos de veda al consumo de carne vacuna— el brusco aumento de la demanda puede presionar sobre los precios o generar la formación de un mercado negro. En ambos casos, para que los incrementos salariales no sean neutralizados, se volverá imprescindible alguna forma de control popular sobre los canales de comercialización y abastecimiento.

Obviamente, la condición necesaria para que cualquiera de estas propuestas sea



viable es la existencia de una voluntad administrativa que se propague de arriba hacia abajo. De nada vale establecer algún tipo de vigilancia sobre los precios desde el llano si el gobierno no decreta el congelamiento. Del mismo modo, resultaría totalmente ineficaz la fiscalización del comportamiento económico de los terratenientes si el Estado no decidiera acaparar las compras de los bienes agrarios y ganaderos. Dicho de un modo más general, *para que una política revolucionaria consiga encabalgarse sobre las decisiones del Estado, se requiere un mínimo de consecuencia en el desarrollo del programa reformista.* En este sentido, nuestra apuesta es que un gobierno peronista, si quiere seguir siéndolo, está obligado a fortalecer el consumo popular y, por ende, a aplicar medidas que reviertan la tendencia a la baja de los salarios reales.

2) Otro tema de urgencia a partir del 25 de mayo será el de la desocupación. Al respecto, si bien es sabido que ninguna vía capitalista de desarrollo puede resolver totalmente el problema, esto no quiere decir que el gobierno de Cámpora deje de implementar políticas que la reduzcan drásticamente. También en este aspecto —pensamos— se abren posibilidades muy ricas para una estrategia de concentración revolucionaria del poder popular. En primer lugar, porque un intento de aminorar el número de desocupados permite extender la discusión acerca de un tema básico: la acumulación capitalista; *cómo, dónde y por qué* invertir. Esto es así porque las tecnologías que están en uso en las diversas ramas de la industria no son inocentes, respecto al problema de la desocupación. Instalar una moderna planta petroquímica, por ejemplo, absorbe muy poca mano de obra, en tanto que la rama de la construcción requiere, cuando está en auge, fuertes contingentes obreros, si se eligen técnicas trabajo-intensivas.

Se desprende, entonces, que la asignación de los recursos productivos puede ser —incluso desde una perspectiva reformista— objeto de la gestión y la decisión popular. Pero hay algo más. Porque una vez decidido hacia dónde fluyen los capitales disponibles, queda por resolver *para quién* se

invierte, qué sectores sociales serán beneficiados. A propósito, el ejemplo de la construcción resulta muy claro. O bien se levantan viviendas de lujo, o bien se intenta satisfacer la enorme demanda potencial de los sectores populares y de menores ingresos. Desde las organizaciones barriales, desde el grado de inserción que la Tendencia Revolucionaria haya logrado entre los obreros de la rama, desde las agrupaciones de empleados dependientes de los organismos otorgadores del crédito, puede presionarse en favor del segundo camino. Finalmente, dado que esto recortará la tasa de ganancia de las empresas constructoras, las reivindicaciones de control por parte de los obreros y empleados constituirán la única garantía contra el sabotaje económico.

3) Como ya dijimos antes, el congelamiento de los precios y el aumento de los salarios nominales reducirán los márgenes de ganancia por unidad de capital de las grandes empresas monopolistas. Ante tal coyuntura, puede esperarse una respuesta pasiva, destinada a evitar una prematura batalla frontal, o —por lo menos en algunos casos— acciones de sabotaje que pasen por reducir los niveles de producción o desviar ésta hacia los mercados externos, donde los beneficios serán sin duda mayores. Si bien pensamos que el conjunto del capital monopolista optará por la primera variante, *sólo el control obrero* de la producción en las grandes fábricas garantizará realmente que no se generen desabastecimientos parciales. La integración del capital monopolista industrial al proyecto de reformas no se corresponde con sus intereses de largo plazo sino con el cambio ocurrido en las relaciones de fuerzas políticas, cambio que, por cierto, tratará de revertir en el futuro. Por eso es que la militancia peronista revolucionaria, en las grandes empresas debe asumir las reivindicaciones de control no sólo como un paso en la dirección estratégica correcta sino como una bandera del propio programa gubernamental. Por otra parte, el *control obrero* tiende a aflojar las cadenas del autoritarismo burocrático en las fábricas, ya que deja abierta la posibilidad de una

discusión básicamente democrática. En este sentido, quizás pueda probarse, una vez más, la fusión total que existe entre el combate antiimperialista y el combate contra la dirección gremial conciliadora.

4) El objetivo de la Tendencia Revolucionaria, una vez instalado el nuevo gobierno, consiste en garantizar la continuidad del proceso de acumulación de poder que se inició hace 2 años. Para ello —y más si se identifican correctamente los planes del enemigo— es fundamental impulsar una movilización generalizada de todo el pueblo en el marco de la cual se *acelere* el programa reformista y se comiencen a cuestionar las formas establecidas de la organización económica y social. En este sentido, una propuesta viable sería la creación de *brigadas juveniles de trabajo voluntario*. Porque si durante más de un año la JP se convirtió en el principal ariete de la movilización, esto puede ser profundizado e instrumentado en el futuro, dentro de una estrategia revolucionaria. El trabajo voluntario puede requerir todos los esfuerzos de la militancia peronista, fortalecer sus expresiones orgánicas entre los estudiantes, los profesionales y los sectores medios en general, apoyar una inserción cada vez más amplia en las bases obreras y populares.

Sin embargo, es necesario analizar cuidadosamente los límites de esta propuesta. El trabajo voluntario sólo puede operar como instrumento revolucionario en regiones muy restringidas de la economía. Por ejemplo, enmarcado en las políticas oficiales de *Vivienda, Salud o Educación*, donde el aporte masivo de cuadros no reduce la productividad ni favorece a los sectores privados. Así, una campaña de erradicación del analfabetismo puede abrir las compuertas de una discusión política amplia en las bases. Lo mismo ocurre en la construcción de viviendas populares o con la lucha contra algunas enfermedades, siempre eficaces puntos de partida para cuestionar la economía y la sociedad. Paralelamente, las brigadas de trabajo voluntario promueven espontáneamente formas embrionarias de la democracia popular (decisiones autónomas respecto a las caracte-

rísticas técnicas de las viviendas, por ejemplo).

En cambio, el aporte de trabajo sin retribución no puede ser levantado como una bandera reivindicativa por los obreros del área privada, donde el lucro sigue siendo el objetivo empresarial básico. Por otra parte, al no existir un área social definida —a pesar de que el Estado se ha hecho cargo de muchas firmas en quiebra en los últimos tiempos— la propuesta del trabajo voluntario queda restringida a los sectores antes mencionados.

Estos cuatro ejemplos no pretenden de ninguna manera convertirse en una predicción exacta de lo que ocurrirá en el futuro, ni tampoco en pautas normativas rígidas de la acción política. Se inscriben en un intento —muy lícito después de la gran victoria del 11 de marzo— por desentrañar las grandes líneas tácticas que asumirán las clases dominantes en la coyuntura, arriesgando, al mismo tiempo, pronósticos muy generales respecto a las formas que adoptará la respuesta popular. Por otra parte, habrá que atajar de antemano un sesgo excesivamente optimista, puesto que incluso los embriones de poder popular que hemos discutido pueden ser absorbidos y distorsionados por un formidable aparato burocrático dispuesto a jugarse entero en la defensa de sus intereses. Así, una Comisión Barrial de Control de Precios, termina siendo vaciada de su verdadero protagonista si las relaciones de fuerza desfavorables impiden desarrollar la movilización; o bien, el propio control obrero —que a primera vista aparece casi como una consigna ultraizquierdista— desembocaría, asumiendo la peor de las hipótesis, en la supresión total de la discusión democrática, en la apertura de una oficina para el delegado burócrata confundida con los despachos de los miembros del directorio.

Lo que importa no es tanto *qué* se hace —por eso los cuatro ejemplos son sólo elementos de discusión—, sino *quién* lo hace. No es una novedad que las clases dominantes procuraron, hace 2 años, diseñar una estrategia que consolidara su dominio en lo político mediante la instalación en el gobierno de un equipo elegido a tra-



vés de elecciones "limpias". Para ello ganaron a los partidos políticos (interesados en ocupar las vacantes del complejo estatal), a los sindicatos y a las confederaciones empresarias (interesadas en ganar poder mediante la aplicación de un ensayo *nacional-desarrollista* que evitara la convocatoria a las masas), a la burocracia militar (interesadas en proteger la tan maltrecha seguridad interna). En el proceso, pusieron a su servicio los medios de comunicación, hicieron trampas electorales, proscibieron a Perón y canalizaron todos los recursos del Estado. Si finalmente perdieron, fue porque el 11 de marzo apareció en la escena política un personaje con el que, obviamente, no se contaba: el Pueblo.

Nosotros creemos que, básicamente, el problema sigue siendo el mismo. Las clases disidentes virarán 180° en su táctica y, poniendo al mal tiempo buena cara, intentarán rodear y copar las superestructuras gubernamentales a las que acceden los candidatos del Frente Justicialista. Lanusse ya dijo que las puertas de los ministerios están abiertas para informar a los electos sobre la situación del país. Y menos de una semana después de las elecciones, el diario "La Nación" informaba que los medios empresariales y financieros piensan abrir un "crédito de confianza" al nuevo gobierno, al menos en los primeros meses.

Pero ¿qué es este crédito? Se trata de una maniobra de repliegue para reagrupar las fuerzas. Se renuncia a fomentar un golpe de Estado inmediato, pero a cambio se exigirá al gobierno que demuestre su *razonabilidad* evitando dañar seriamente el aparato de dominación imperialista. Mientras tanto, los grandes capitales se reservan el

derecho a mantener paralizadas sus inversiones hasta que el panorama aclare.

Operando sobre esta relativa pasividad política de las clases dominantes y a favor de una coyuntura económica que ofrece un sustancial margen de maniobra, el gobierno de Cámpora debería estar en condiciones de obtener ventajas para la clase obrera y el pueblo. No hay, en la cúspide, ningún proyecto político alternativo a la entrega del mando el 25 de mayo. A la vez, los salarios reales pueden crecer, la desocupación reducirse y paliarse un tanto la crisis del sector externo, sin que la caída consciente de la tasa de ganancia implique una declaración de guerra por parte de los monopolios. En cuanto a la oligarquía terrateniente, seguramente carecerá de aliados para lanzarse a una ofensiva total.

Pero, de alguna manera, éstos son sólo los datos objetivos. Sobre ellos se montan los proyectos. ¿Se impondrá un reformismo ordenado e inocuo, desplazando a las clases populares de su rol protagónico, de modo de garantizar la triste caída del gobierno cuando las condiciones económicas favorables desaparezcan? Toda la lucha del Peronismo Revolucionario debe apuntar en la dirección contraria. Porque un programa de reformas arrancado y consolidado por la movilización —y no por una concesión graciosa y provisoria—, deja de ser reformismo y pasa a cuestionar el problema sustancial del poder. No por otra razón es que creemos que, a partir del 25 de mayo, cada movilización que se lleve a cabo, cada nuevo organismo del poder popular que nazca de las masas, significará un paso adelante en la construcción de una alternativa de poder de la clase obrera y el pueblo peronista.

# **La industrialización argentina**

**JORGE SCHVARZER**



## **Definición**

La industrialización es una parte clave del proceso de dominio creciente del hombre sobre la naturaleza a través de la aplicación racional de la técnica. La industrialización significa el uso ampliado de máquinas y equipos como herramientas básicas para aumentar el monto de los bienes disponibles en la sociedad, gracias al incremento de la productividad del trabajo que se logra con ellas. En su sentido más estricto implica la utilización por parte del trabajador de herramientas cada vez más perfeccionadas y, consecuentemente, la construcción de esas mismas herramientas a través de procesos industriales que se condicionan y acrecientan continuamente.

La Revolución Industrial aparece como el anuncio histórico de una nueva era para la humanidad, que parte de la aplicación de los conocimientos en el dominio de la mecánica práctica a la producción de bienes. Es sabido que los primeros inventos reconocidos como el origen de la Revolución Industrial, se produjeron a fines del siglo XVIII en el campo de la actividad textil, que, en aquellas época, era casi puramente manual y a cargo de gran número de tejedores artesanales. En 1770 Hargreaves patenta el torno para hilar,

en forma prácticamente simultánea con el desarrollo del bastidor con rodillos propuesto por Arkwright y que continúan con inventos menores hasta la construcción del telar mecánico en 1785.

Estos cambios en las condiciones productivas, cuya importancia decisiva reconocería la humanidad mucho más tarde, dieron paso a las primeras transformaciones de la herramienta en máquina y con esta última, la mano del hombre se ve reemplazada por un mecanismo que ejecuta las mismas operaciones rudimentarias con mayor velocidad y eficacia, multiplicando las posibilidades productivas.

La Revolución Industrial tomó fuerza y profundidad cuando a los mecanismos que reemplazaban el movimiento se agregó la posibilidad de dominar y aplicar la energía natural en reemplazo de la fuerza humana. El patentamiento de la máquina de vapor por Watt en 1769, y su aplicación a la manufactura del algodón quince años más tarde, marcó el surgimiento del segundo factor decisivo en el desarrollo de la industrialización. La aplicación controlada de la energía a la producción permite superar todos los límites impuestos por la capacidad del hombre. Gracias a ella, el peso que una máquina puede levantar, o la presión que es capaz de aplicar, no guarda absolutamente ninguna relación

con la fuerza física, ya sea individual o colectiva, de quienes mueven sus palancas. Un moderno martinete o una grúa mecánica, no son meros sustitutos de la energía humana, pese a que están controlados por el hombre; ellos representan un salto cualitativo en las potencias de la producción obtenido a partir del control de la energía, sobre el cual se ha construido toda la industria moderna.

Técnicamente, la industrialización es el reemplazo de la herramienta, que continúa la mano del hombre como una extensión de la misma, por la máquina, que se pone en su lugar; pero ese proceso sólo se hace revolucionario cuando se le incorpora el uso de la energía en cantidades crecientes para mover mecanismos cada vez más grandes y poderosos.

La aplicación de los métodos mecanizados significó un enorme incremento de la producción desde el origen mismo de la Revolución Industrial. Entre 1785 y 1820, la producción británica de telas de algodón se multiplicó por diez, y luego se multiplicó por cinco en los 30 años que siguieron. Pese a su crecimiento vertiginoso, los progresos de la primera época quedan pálidos en comparación con los que se lograron con la profundización y extensión del proceso industrial. Actualmente, el obrero norteamericano tiene en uso diez veces más capital en equipo industrial que su predecesor de hace un siglo, y gracias a ello, produce tanto en media hora como todo lo producido por un obrero británico en una de sus largas jornadas de trabajo en 1860. Entre 1850 y 1960 el número total de horas-hombres empleadas en la economía norteamericana se multiplicó por cinco, mientras que el ingreso nacional se incrementó en 36 veces, impulsado por el vertiginoso crecimiento de las fuerzas productivas. Es decir, que cada hora-hombre de trabajo actual arroja siete veces más bienes en esta época que los obtenidos hace un siglo con el mismo esfuerzo.

Ese enorme aumento de la productividad se obtuvo a través de la mecanización movida en forma creciente por fuentes de energía naturales; medida en caballos de vapor, la energía instalada bajo la forma de motores primarios en el territorio de

los Estados Unidos se multiplicó por setenta durante el lapso mencionado, forjando una sólida base para el progreso alcanzado.

La industrialización provocó cambios esenciales en la vida del hombre y en la estructura social, así como en la relación entre el ser humano y la naturaleza. Ella obligó a escarbar la corteza terrestre en busca de cantidades crecientes de materias primas y de fuentes energéticas, y generó los primeros elementos de la ligazón económica a nivel mundial que se aprecia en la actualidad. Esos temas escapan a este trabajo, que se limitará a analizar algunas características técnicas, claves del proceso, necesarias para comprender la evolución de la industrialización argentina.

### **Características**

La industrialización se caracteriza por diversos elementos sustanciales, que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

a) El incremento acelerado de la productividad del trabajo, muy superior a todo lo conocido anteriormente por la humanidad. La lógica de la industrialización consiste en el reemplazo del hombre por la máquina, movida ésta por fuentes de energía controladas por el ser humano buscando incrementar el total de bienes producidos en la unidad de tiempo. No hay auténtica industrialización sin aumento de la productividad o de la eficiencia en el uso de los recursos.

b) Como consecuencia, se produce un aumento considerable del número y calidad de los bienes disponibles por la sociedad, que sería imposible de obtener en otra forma.

Según se ha estimado, para operar el extenso sistema telefónico que poseen ahora los Estados Unidos con los métodos de principios del siglo, haría falta ocupar en esa actividad a *toda* la fuerza de trabajo femenina existente. Ese ejemplo, que puede extenderse a numerosas actividades, confirma hasta qué punto es básicamente el perfeccionamiento de la técnica el que permite que todos los hombres puedan llegar a gozar de ciertos bienes y servicios que, de otro modo, serían inalcanzables.



c) Técnicamente, la industrialización aparece como el desarrollo creciente de la construcción de máquinas y equipos destinados a dominar a la naturaleza. Es decir, como un proceso expansivo de producción para la producción.

El uso creciente de máquinas y equipos hace que en la producción industrial tomen importancia cada vez mayor las ramas destinadas a satisfacer las necesidades de otras ramas industriales mediante la entrega de bienes de producción o de bienes intermedios. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, el 37 % de la producción industrial mundial se destina a la producción de bienes de capital y de consumo duradero (maquinaria, equipo eléctrico y de transporte, etc.) y otro 29 % produce típicamente bienes intermedios (papel y celulosa, química, derivados del carbón y del petróleo, metálicos básicos, etc.); es decir, que sólo el 34 % del valor de la producción industrial se destina al consumo directo del hombre, mientras el resto sirve especialmente a alimentar el proceso mismo de producción.

La industrialización genera actividades cada vez más alejadas del consumo directo del hombre como consecuencia de sus propios requerimientos, y disminuye, relativamente al total, el porcentaje de obreros destinados a aquel fin. Naturalmente, todo este proceso se justifica en la medida que incremente la productividad del trabajo destinado a la producción de bienes de consumo final. Emplear una máquina textil, por ejemplo, sólo tendrá sentido en la medida que el esfuerzo destinado a su construcción, más el trabajo requerido para operarla hasta producir cierta cantidad de hilado, resulte inferior al trabajo que significaría realizar ese mismo producto por los métodos artesanales clásicos. En la economía capitalista, las decisiones de invertir en nuevas máquinas y equipos se basan en cálculos monetarios y de ganancia que se relacionan sólo en forma indirecta con esta exigencia. Sin embargo, es un hecho que durante más de un siglo los mecanismos de mercado produjeron un resultado positivo sobre la evolución técnica en el sentido requerido por el desarrollo de la industrialización

hasta hacer crecer la suposición de que el incremento de la riqueza social era un producto de la actividad del empresario y no del incremento constante de las relaciones técnicas que multiplicaban la productividad del trabajo. Actualmente, en cambio, la creciente disparidad entre los datos proporcionados por el mercado y las necesidades del proceso industrial no siempre llevan a decisiones económicas que sean técnicamente racionales: por eso es cada vez más necesario una supervisión consciente y global del desarrollo técnico que permita incrementar en forma continua y armónica los bienes disponibles por la sociedad.

d) Debido a las crecientes relaciones de aprovisionamiento entre todas sus ramas, la industria se articula como un conjunto homogéneo que integra a todas sus actividades en forma cada vez más estrecha.

El clásico productor textil de la época artesanal ha sido reemplazado por el obrero que controla el telar mecánico (pero que depende de aprovechamiento de dicho equipo por parte de la rama encargada de la producción de máquinas; esta última depende del aprovisionamiento del acero por parte de la industria siderúrgica que demanda, a su vez, materias primas a la minería. Los movimientos de materias primas, voluminosas, como el acero y el carbón, exigen el crecimiento de nuevos medios de transporte, que impulsan el desarrollo de nuevas fuentes energéticas, que crean nuevas demandas sectoriales en un proceso continuo de ampliación de la demanda en extensión y magnitud. De esta manera, la industria se convierte en un todo armónico e interrelacionado con una vasta producción compleja, donde cada unidad es parte integrante de un todo único.

Cada rama industrial se transforma en una parte condicionada del conjunto, del que depende y al cual sirve. La producción de acero no tendría sentido si no existiera una industria capaz de transformarlo en los elementos necesarios (palancas o lingotes, por ejemplo) requeridos por los eslabones productivos siguientes, que por su parte, abastecerán otra rama que utilice esos elementos en la construcción de bie-

nes más avanzados. Históricamente, la articulación se produjo en forma natural, debido a que ninguna rama industrial pudo crecer hasta que no se desarrollara la rama o ramas que la abastecerían. Los primeros telares eran de madera, porque la técnica metalúrgica no había llegado todavía a la etapa industrial, y naturalmente, esa falla repercutía en la productividad de la propia industria textil. El avance de la técnica de la producción del hierro produjo entonces un salto vertiginoso en la producción textil, que liberó de esa manera una masa considerable de trabajadores que se fueron incorporando a nuevas ramas industriales.

En la actualidad el proceso de avance simultáneo e integrado de las diversas ramas industriales se produce a través de formas nuevas, mucho más complejas, que reemplazan los procedimientos espontáneos de las primeras épocas. Tampoco en este caso el mercado es capaz de guiar correctamente la evolución de la industria debido a la creciente fuerza de las relaciones técnicas entre las distintas ramas industriales que se imponen como bases objetivas para fortalecer la planificación centralizada. Esta última se consolida en todos los países industrializados por esa razón, a pesar de las declaraciones que se escuchan en las metrópolis capitalistas a favor de la actividad espontánea e independiente de los agentes económicos.

#### **Aspectos históricos del desarrollo industrial en las metrópolis**

No es posible comprender la industrialización argentina sin compararla al menos con algunos rasgos característicos del proceso histórico de desarrollo de la industria en las metrópolis, que se produjeron paralelamente a las características ya destacadas.

##### **a) Desarrollo continuo de la pequeña a la gran industria**

Los orígenes de la industrialización se remontan en casi todos los casos a la aparición de pequeños talleres, con los elementos mínimos para producir, de acuerdo a la técnica de la época. En el siglo XVI basta-

ba, por ejemplo, con algunas libras esterlinas para iniciar operaciones mineras en pequeña escala en Inglaterra. Pero, a medida que avanzaban los cambios técnicos, las exigencias de capital se hacían más grandes: ya a fines de ese siglo hacían falta capitales iniciales de 50 a 60 libras para invertirlos en las operaciones de drenaje que requería la explotación de un yacimiento. En el siglo XVII no se consideraba extraordinario gastar sumas de: 14 a 17 mil libras para poner en marcha un establecimiento minero, y a fines de ese período las inversiones necesarias se incrementaban aceleradamente, a medida que los perfeccionamientos técnicos demandaban equipos más grandes y costosos.

Lo mismo ocurría en otras actividades. A principios del siglo XVIII, el valor de un establecimiento ferrífero en Gran Bretaña oscilaba en el orden de las 5.000 libras, pero ya hacia 1812 se estimaba que no podía construirse un nuevo establecimiento por menos de 50.000 libras. En 1833 ya se hablaba de cifras cercanas a las 150.000 libras y todavía esas inversiones se verían reducidas a valores miserables en comparación con los requerimientos originados por la explosión de las innovaciones industriales producidas a partir de entonces.

En los albores de la industrialización, cualquier individuo con cierta capacidad técnica y un poco de visión podía crear un establecimiento industrial con una inversión muy escasa de capital y desarrollo en la medida que se le permitía la expansión del mercado y el ritmo del avance tecnológico. De allí proviene el surgimiento de los pioneros industriales que comenzaron nuevas actividades con sus propias manos hasta montar con el tiempo enormes organizaciones empresarias. El escaso capital necesario para instalar un taller era una vía abierta para el crecimiento industrial a principios del siglo XIX, que facilitaba el ingreso a la actividad de todos aquellos capacitados para intervenir en su desarrollo. Pero esa posibilidad se vería reducida con el paso del tiempo, a medida que la innovación tecnológica creaba lo que se conoce como "economías de escala". Toda la lógica moderna de la industrialización se basa en el logro de eco-



nomías elevadas en la producción a partir de la instalación de ciertos equipos que a su vez imponen la producción de cantidades mínimas para que sus costos sean reducidos. Consecuentemente, el logro de costos bajos se obtiene a través de la inversión en equipos cada vez más grandes que requieren capitales crecientes. La producción mínima de un alto horno oscilaba, a principios de siglo, en las 40.000 toneladas anuales de hierro para que su producción fuera rentable; luego de la Segunda Guerra ese mínimo llegaba al millón de toneladas (o sea 25 veces más) y actualmente se calcula que una planta económica tiene que producir más de 4 millones de toneladas por año. Las exigencias técnico-económico de las economías de escala en esta actividad han multiplicado en cien veces el umbral productivo para iniciar una producción económica en poco más de medio siglo, cerrando así, definitivamente el ingreso de capitales pequeños o medianos. Lo mismo ha ocurrido en las demás ramas industriales hasta crear la necesidad de concentrar capitales enormes para iniciar la producción de ciertos bienes. El no respetar las exigencias de las economías de escala significa incrementos considerables de costos en la producción. En el caso de la industria siderúrgica, por ejemplo, una planta para un millón de toneladas anuales costaba a principios de la década del 60, catorce veces más que otra diseñada para producir 50.000 toneladas, pero su producción era veinte veces mayor.

Como compensación a esa mayor inversión absoluta, la incidencia de los costos de capital sobre el producto descendía de 123 dólares por tonelada producida en la planta de menor tamaño de 85 dólares en la planta más eficiente.

Henry Ford sólo necesitó 100.000 dólares en acciones para organizar la producción de su empresa de automotores de los cuales 28.500 dólares eran en efectivo. El personal total ocupado en el año 1903 era de 125 hombres. En cambio, en 1964, el empleo total de la Ford Motor Company es de 317.000 personas y los activos de la empresa suman aproximadamente 6.000 millones de dólares. Es probable, que el ta-

maño de Ford sea superior al requerimiento por las economías de escala en esa industria, en todo caso es un formidable competidor que no existía a principios de siglo y sí en la actualidad, y modifica la situación para el inversor potencial, tanto respecto a la magnitud requerida de los capitales como a la dimensión necesaria para iniciar la producción. La era de los "pioneros" ha pasado definitivamente a su ocaso.

Las exigencias de las economías de escala reducen considerablemente el número probable de inversiones en cada actividad y cierran el paso de crecimiento de la empresa desde dimensiones menores a las requeridas por la técnica, modificando las condiciones y formas del proceso histórico de desarrollo. Actualmente, las grandes empresas nacen grandes y permanecen como tales; sin embargo, esta afirmación no debe entenderse como una generalización absoluta puesto que no todas las actividades industriales requieren la producción mediante plantas gigantes. Una enorme serie de procesos se pueden realizar y se realizan a través de instalaciones fabriles medianas, pero que en su gran mayoría se integran estructuralmente con las más grandes, a las que abastecen de insumos particulares. Prácticamente, todas las grandes empresas industriales del mundo producen sobre la base de que una parte de los bienes y materiales que utilizan son los provistos por empresas menores, que trabajan eficientemente en un renglón particular. Por ejemplo, AEG y Siemens, los dos grandes fabricantes eléctricos de Alemania Occidental, cuentan con unos 30.000 contratistas menores cada uno, que les proveen de infinidad de elementos para su producción. El fenómeno es general, pueso que Krupp tiene 23.000 contratistas; Daimler Benz, 18.000, y Bayer 17.000, y los ejemplos se pueden mutiplicar para los demás países avanzados, como para otras ramas industriales.

En consecuencia, las economías de escala llevan a la formación de unidades industriales de gran tamaño, que se complementan con otras menores, especializadas en una actividad particular. La existencia de cada tipo de empresa depende

de la otra, y su integración económica e industrial se produce en forma acelerada en el mundo entero. Pero, lo que diferencia esencialmente a estas pequeñas empresas de las que se organizaban a principios de siglo, consiste en que ellas no pueden crecer en su propia actividad más allá de cierto límite, definido por la demanda de las grandes empresas a las que abastecen. Ford tenía como único límite para su crecimiento el mercado global de consumidores, mientras que el moderno empresario que instala una planta fabril tiene un límite fijado administrativamente por el gran industrial que adquiere sus productos.

El desarrollo continuo de la pequeña a la gran industria que tenía lugar en el siglo pasado, se ve reemplazado en el mundo entero por un crecimiento estratificado o sectorizado. Por un lado, las grandes empresas que dominan el mercado y producen en forma masiva bienes de consumo, a cuyo nivel no es fácil acceder; por el otro las empresas pequeñas o medianas, que permanecen limitadas en sus actividades por la especialización y las dimensiones que les imponen las grandes unidades productiva.

En todos los lugares donde la industrialización comienza retrasada respecto al proceso ocurrido en las metrópolis, las nuevas condiciones fijadas por las economías de escala obligan a la creación de empresas grandes desde el origen, cerrando el camino del ingreso gradual de pequeños empresarios a la actividad industrial. En consecuencia, sólo los grandes capitales ya existentes (oligopolios nacionales o con sede ubicada en el exterior) o el Estado pueden encarar su creación en condiciones favorables, tal como ocurre en la Argentina; y esa realidad modifica profundamente las condiciones sociales y económicas que acompañan a la industrialización, como se verá más adelante.

#### b) Los caminos recorridos por la industrialización

Históricamente, la industria textil fue la primera industria digna de ese nombre, debido a las características particulares del

mundo en el momento de originarse la Revolución Industrial. Las principales actividades productivas de la sociedad de entonces consistían en las labores agrícola-ganaderas, destinadas a producir alimentos y materias primas, y las textiles, destinadas a la vestimenta; el enorme número de personas ocupadas en esta última actividad presionaba sobre los empresarios que favorecieron la expansión del uso de máquinas en su reemplazo. La demanda de estas últimas, a su vez, impulsó el desarrollo de las industrias mecánicas que por su parte activaron las actividades siderúrgicas y metálicas. Es así como la industria textil, acompañada luego por la del transporte (a partir del desarrollo y expansión del sistema ferroviario) constituyeron la demanda básica para alentar la producción mecánica y siderúrgica, que dio paso a la industria moderna.

Este proceso, que se repitió en los principales países de Europa Occidental y de los Estados Unidos, fue integrando toda la producción industrial de cada país como parte de un todo complejo, donde una de ellas actuaba como factor dinámico para el desarrollo de las otras, y llevó a la estructura actual, con la participación predominante de la producción de medios de producción.

La prioridad asignada a cada rama industrial en el desarrollo, como se ha visto, provino simplemente en esos países de las demandas del mercado; ella fue invertida históricamente por primera vez en los planes quinquenales soviéticos, que asignaron el mayor énfasis a la industria pesada y a la producción de energía antes de que el país dispusiera de una industria de bienes de consumo de dimensión considerable. Interesados en acelerar el proceso de industrialización independiente de las metrópolis capitalistas, los dirigentes soviéticos eligieron construir primero las bases necesarias para levantar por ellos mismos su propio aparato industrial, en vez de instalar industrias de consumo que dependieran de la importación de máquinas y equipos del mercado mundial, que les estaba vedado por su conflicto con las potencias capitalistas. Naturalmente, esa opción implicaba postergar el consumo de



las masas hasta que los bienes provistos por la industria pesada permitieran instalar otras fábricas que atendiesen a su vez dichas necesidades finales. Por primera vez se experimentaba en una región del mundo la construcción de la industria como un conjunto armónico a partir de las disposiciones de un plan centralizado con objetivos concretos, tal como se hace normalmente en el interior mismo de una fábrica con la planificación orgánica de las distintas necesidades del conjunto.

Desde entonces se ha demostrado que el desarrollo industrial no sólo puede lograrse partiendo de las demandas elementales del mercado, y siguiendo el largo proceso ya recorrido por la industria de las metrópolis, sino también a través de un plan orgánico, que estructura los caminos disponibles para una nación, a partir de los elementos básicos forjados por la propia experiencia industrial de otras regiones del mundo. Más aún, en la mayor parte de los casos, el segundo camino es prácticamente el único disponible para casi todos los países subdesarrollados, debido a las restricciones que impone la presión de las grandes empresas mundiales sobre cada mercado nacional.

### c) Surgimiento de las economías externas

La propia integración de la actividad industrial lleva a que cada rama sea dependiente de numerosas otras a través del flujo de bienes que se establece entre ellas. En particular, la disponibilidad en cantidades y costos adecuados de energía, de transportes, de comunicaciones, de fuentes de mano de obra, etc., se vuelve clave para la producción a niveles eficientes de cualquier rama industrial. Pero esas actividades son desarrolladas por empresas especializadas, ya sea privadas o pertenecientes al Estado, que aparecen como factores exteriores a la empresa industrial tomadas aisladamente. La disponibilidad de esos bienes y servicios, cuya importancia se acrecienta cada vez más, se conoce como "economías externas" y su existencia puede ser decisiva para la puesta en marcha de ciertas operaciones industriales. En la producción de aluminio, por ejem-

plo, el costo de la energía (que se precisa en cantidades apreciables) juega un papel clave en el costo final. De tal manera que la planta productora más moderna puede fracasar si no se tiene asegurado el abastecimiento eficiente y económico de energía. Lo mismo puede ocurrir en la petroquímica, donde el abastecimiento de petróleo es vital para la operación, tanto en lo que respecta a regularidad como a precio. En este caso, una falla en la producción petrolera o en el transporte pueden reducir a capacidad de la planta industrial y afectar agudamente sus costos.

En ciertos casos, la actividad del mercado puede llevar a la pérdida de parte de esas economías externas, o a la generación de "deseconomías externas". Por ejemplo si se tienden dos líneas férreas en forma paralela, el servicio a la comunidad podrá, quizás, mejorar; pero es probable que si el tráfico no es suficiente, ambas líneas trabajen por abajo de su capacidad y, por lo tanto, a costos mayores de lo que correspondería en el caso de que existiera una sola línea trabajando a pleno. Análogamente, puede ocurrir que dos empresarios intenten explotar un mismo yacimiento petrolífero, con lo cual cada uno obtendrá un rendimiento inferior de petróleo en sus pozos, a causa de la interferencia del otro, y se producirá un desperdicio de inversiones con la consiguiente reducción de productividad global para la operación. Estos casos llevaron a una participación creciente del Estado en todos los países con el objeto de evitar la pérdida de recursos útiles provocado por las operaciones independientes de las empresas, y el de mejorar el estado y la posibilidad ofrecida por las economías externas existentes o proyectadas.

El Estado actúa en este sector de dos maneras diferentes: él interviene mediante la regulación de las actividades, en su carácter de organismo centralizador de la economía, y también participa activamente como productor directo de una serie de industrias básicas cuyo número y característica varía de país a país. Para tener una idea de la importancia de esas actividades, basta decir que solamente en su carácter de productor directo, el Estado ar-

gentino realiza alrededor del 40 % de la inversión bruta total del país, concentrada en aspectos vitales para la industria como el transporte, la energía, las comunicaciones, etc. Hoy día, sin el desarrollo de esas actividades básicas para la provisión de cierto nivel de economías externas, el crecimiento industrial es prácticamente imposible; al menos si con él se pretende ampliar la capacidad productiva nacional. De esta manera, las nuevas condiciones establecidas por las economías de escala, así como las exigencias de comenzar el proceso industrial por caminos distintos a los seguidos por las metrópolis (como los derivados de tener en cuenta la existencia de economías externas), han provocado modificaciones considerables en la industrialización de los países dependientes. En particular, ella requiere una participación creciente del Estado y una voluntad industrializadora y eficientista, para lograr que la industria cumpla su papel de desarrollar los bienes disponibles por la sociedad. De lo contrario, la industria se transforma en una rémora para la actividad económica, como ha ocurrido en parte en la Argentina, y cuyo análisis particularizado corresponde encarar.

### **Aspectos históricos del desarrollo industrial argentino**

#### **a) Los orígenes**

Durante casi todo el siglo XIX, y al igual que en otros países atrasados, la experiencia argentina consistió en el reemplazo de la antigua producción artesanal por los productos de la industria moderna; la característica más notable de este proceso fue que los artesanos arruinados eran productores locales, y los industriales que obtenían la victoria sobre ellos estaban instalados en Europa, y especialmente en Gran Bretaña. De esa manera, el dinamismo del reemplazo de las viejas formas productivas por las más modernas se tradujo en el mayor desarrollo de la industria británica, a medida que se desmembraba la artesanía local. Ese sistema, que benefició a los terratenientes y comerciantes interesados en vender sus productos a las metrópolis, y a comprar en conse-

cuencia los bienes que éstos ofrecían, se impuso sobre la nación durante un largo período histórico, convirtiendo al país en una gran estancia productora de carne y cereales para el mercado exterior, desde donde recibía todos los bienes necesarios para su subsistencia normal. Sin embargo, a fines del siglo pasado y principios del actual, comienzan a aparecer algunos establecimientos industriales que, si bien no cambian profundamente la estructura económica del país, se convierten en los primeros precursores del desarrollo industrial argentino. Las empresas que aparecen se concentran en ciertas actividades bien determinadas donde las características locales les permitía crecer sin una exagerada competencia del exterior y, a veces, promovidas por la propia intervención de los capitales extranjeros. Tal es el caso, por ejemplo, de los talleres ferroviarios, que instalan las empresas inglesas para atender las crecientes necesidades de la inmensa red férrea que establecen en nuestro territorio, y que dan lugar a un incremento considerable y temprano de las actividades metalúrgicas. Lo mismo ocurre con los frigoríficos, que se instalan en grandes unidades para procesar la carne que se envía al exterior de acuerdo a la exigencia de las nuevas técnicas del frío. Estas industrias no competían con las importaciones, sino que, por el contrario, se ligaban a la estructura existente de la Argentina pastoril, que requería ferrocarriles y frigoríficos para desarrollar su comercio exterior. En cambio, es de destacar que no se nota una participación apreciable de la industria textil a principios de siglo; ello se debe a la presión de los fabricantes ingleses que no aceptaban la competencia y cuyo ideal histórico consistía en que Manchester produjera todos los textiles demandados por el mundo. El Estado argentino se pliega por mucho tiempo a sus exigencias a cambio de asegurar el mercado inglés para las carnes. Las restantes industrias que se establecen en ese período pertenecen a las actividades de la alimentación y de las bebidas, y se caracterizan por el uso de materias primas nacionales, aunque entre ellas se cuentan ya algunos talleres meta-



lúrgicos y otras ramas más o menos variadas. Dorfman ofrece una lista de empresas fundadas en torno del nuevo siglo y que incluyen numerosas sociedades que permanecieron hasta la actualidad, de la cual pueden extraerse los siguientes nombres representativos:

1937, aunque sólo eran el 10,8 % del número de empresas. Eso quiere decir que entre ellos estaban los más grandes de esa época puesto que el porcentaje de producción respecto al de empresas señala que en promedio cada uno de ellos producía más del doble que los fundados con

Empresa	Año de fundación
Bilz	1905
Bodegas Arizu	1908
Bodegas y Viñedos Tomba	1911
Cervecería Palermo	1897
Cía. Azucarera Tucumana	1895
Cía. Sansinena de Carnes	1891
La Negra	1904
La Martona	1900
La Vascongada	1908
La Cantábrica	1902
Bágley y Cía.	1867
Cristalerías Rigolleau	1906
Cía. Gral. de Fósforos	1888
Fábrica Arg. de Alpargatas	1885

El cuadro es elocuente: cerveza, vino, azúcar, productos lácteos, galletitas, carnes, son las principales actividades de la industria nacional, aunque se nota la participación de otras ramas, incluida la metalúrgica y la del vidrio. El secreto de la supervivencia de estas empresas en la economía argentina hasta la actualidad parece haber residido en su capacidad de crecer y adaptarse a las diversas condiciones de la coyuntura así como a su tamaño original y su disponibilidad de capitales. Pocas de ellas nacieron de un pequeño establecimiento sino que, por el contrario, comenzaron grandes. Los datos que aporta Dorfman confirman en la mayoría de los casos el aporte de poderosos grupos financieros, nacionales o extranjeros, interesados en el mantenimiento y expansión de esas actividades desde su origen. Algunas décadas más tarde la estadística industrial de 1937 permitió confirmar la importancia de los establecimientos fundados a principios de siglo, cuyo vigoroso crecimiento en ciertos años y especialmente durante la década del 30 les facilitó el mantenerse a la vanguardia de la industria argentina. Los establecimientos fundados antes de 1910 aportaban el 22,5 % de la producción industrial del año

posterioridad a 1910. En la rama alimenticia en particular, los establecimientos fundados antes de 1910 aportaban en 1937 el 55,5 % de la producción. A su vez, en el caso de los textiles, se aprecia que los establecimientos fundados en la década del treinta son de tamaño superior al de los más antiguos debido al considerable retraso en el desarrollo de esa actividad en el país.

En los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, entonces, la industria no se desarrolló en forma armónica, sino solamente en algunas ramas no competitivas con la gran industria de las metrópolis, y a partir de empresas relativamente bien capitalizadas, que podían soportar los embates coyunturales de la situación económica. En particular, nuestra industria se dirigía hacia la elaboración de ciertos productos agropecuarios, complementada por la manufactura de algunos bienes de consumo inmediato o de apoyo a la gran actividad de la industria de la construcción, cuyo auge era notable en esos años. El resto de los productos, se importaba para satisfacer todas las necesidades locales y la propia industria dependía fuertemente del aprovisionamiento exterior para subsistir, tanto en lo que se refiere a

la importación de equipos como a la utilización de una serie de insumos que no se obtenían localmente. El retraso de la actividad minera era una de las rémoras más claras que pesaban entonces sobre la industria al no proveerla de fuentes de abastecimientos de materias primas.

Ligada desde el origen al mercado de las metrópolis, la Argentina vio nacer una estructura industrial condicionada por esa causa y que en sus primeras décadas no sólo no se integraba localmente, sino que dependía apreciablemente del exterior. Los establecimientos de gran tamaño que se fundaban constituían un freno adicional para el surgimiento de una clase de pioneros industriales como la conocida en las metrópolis y fortalecía el control económico del país por un número reducido de intereses.

#### b) El primer sacudón bélico

La guerra mundial cambió abruptamente la relación con el exterior. El descenso catastrófico de las importaciones, motivado por el conflicto europeo obligó a buscar una solución a la nueva situación. La reducción de las importaciones fue de un 35 % en volumen entre 1910 y 1915 y esa caída se mantuvo hasta más allá de 1920, debido a la dislocación del aparato industrial de las metrópolis, que no alcanzaban a satisfacer las demandas de ultramar ante la urgencia y magnitud de su propia demanda interna.

Cabe señalar que la reducción de las importaciones de bienes de consumo directo fue de menor importancia y duración que la correspondiente a combustibles y a equipos y que, en consecuencia, el cierre del abastecimiento del exterior fue al mismo tiempo una facilidad y un inconveniente para la industria argentina. En efecto, si bien era posible reemplazar a los productos importados por otros de manufactura local puesto que la guerra impedía la intervención del empresario extranjero en nuestros mercados, ocurría, al mismo tiempo, que la industria local no tenía bases técnicas, ni fuentes adicionales de abastecimiento de materias primas y de equipos para funcionar eficientemente. La de-

bilidad de la producción local para satisfacer la demanda de materias primas de origen agrario era por demás significativa. En el caso del algodón, por ejemplo, el país producía 6.000 toneladas anuales de fibra (de las que consumía internamente sólo la mitad), comparado con las 30.000 toneladas anuales de ese textil que se importaban en los productos elaborados bajo la forma de hilados y tejidos. Es decir, que la materia prima disponible en el país, pese a las facilidades naturales para su producción, apenas alcanzaba a menos del 20 % del consumo total de la época. Posiblemente, de haber existido en la Argentina la gama de condiciones necesarias para el desarrollo industrial, éste hubiera podido avanzar aceleradamente en el período bélico, hasta adquirir cierta capacidad para enfrentar posteriormente a la competencia del exterior. Pero ese proceso sólo se produjo en medida mínima en la Argentina de ese entonces, y cuando el progreso industrial comenzó a mostrar cierta coherencia, ya el competidor europeo había recuperado sus fuerzas y avanzaba deseoso de recuperar los mercados que podían sustraerse a su influencia.

La dependencia de la economía argentina del mercado mundial se traducía en una dependencia mucho mayor de su industria respecto a la evolución de la producción en las metrópolis. La industria argentina, no nacía en forma integrada y armónica, desarrollando constantemente la productividad de los factores de la producción y sirviendo a la economía nacional, sino como un mero apéndice de la industria de las metrópolis, y especialmente de la británica. Por eso los factores exteriores fueron (y son) básicos en su evolución. De la misma manera que la guerra la obligó a acrecer para satisfacer una demanda que no se podía abastecer con las importaciones, la posguerra la llevó a la decadencia mediante la renovada competencia del exterior que no era frenada por la intervención estatal. La industria textil, por ejemplo, que había duplicado su participación en el valor agregado por la industria entre 1914 y 1918 (de 5,3 % en el primer año a 9,5 % en el segundo), sufrió luego un profundo



retroceso y no volvió a recuperar posiciones hasta mediados de la década del treinta.

Durante la década del veinte se presentan algunos proyectos proteccionistas en el Congreso y se producen polémicas entre los diversos intereses en pugna. En los hechos, la legislación es escasa o ineficiente para proteger la industria y algunas ramas desaparecen ante la competencia exterior y mientras otras se mantienen, aunque en su conjunto la tendencia es declinante; la falta de estadísticas confiables sobre la época impiden hacer afirmaciones detalladas sobre la situación real.

Una de las características más típicas del país en ese entonces parece ser la elevada tasa de ganancias de las actividades agropecuarias y de las operaciones de crédito, que conspiran contra las inversiones industriales tanto como la permeabilidad del grupo gobernante a las presiones del exterior. En efecto, según un artículo del año 1927, escrito por un conocido industrial, los intereses y amortizaciones del capital inciden en una proporción diecisiete veces mayor que en Europa sobre los costos de producción; y a esto se debe agregar que el costo de la fuerza motriz resulta cinco veces mayor que en el Viejo Continente (probablemente por imperio de las mismas causas). La posibilidad de obtener beneficios excepcionales en las actividades agropecuarias y parasitarias era un elemento más que desalentaba a los capitales de invertirse en la producción industrial.

#### c) Los primeros ensayos del capital extranjero

Por esa época, el mercado argentino comienza a interesar a los grandes empresarios norteamericanos, que veían sus posibilidades de exportar al país muy reducidas por la hegemonía que tenía el capital británico sobre la economía argentina y que en consecuencia, deciden radicar sus industrias como una manera de competir "desde adentro". El capital norteamericano ya había iniciado su entrada a principios de siglo, instalando algunos frigoríficos en directa competen-

cia con los ingleses, y tomando la generación de electricidad en buena parte del interior de la nación. Ahora extendería su participación a nuevas ramas industriales, donde penetraría en general mediante la instalación de plantas de armado final que justificaran la importación de partes desde la casa central. Es así como se instalan a lo largo de la década del veinte algunas de las más famosas empresas norteamericanas, cuya lista más suscinta sería la siguiente:

---

Burroughs	1924
Chrysler	1924
General Motors	1925
IBM	1924
Sylvania	1928
RCA Victor	1929
Good Year	1930
Colgate Palmolive	1927
William Warner	1928
Refinerías de Maíz	1928

---

Las plantas de armado final obligan a importar partes desde el país sede de la empresa que efectuaba la inversión de capital, esto creaba una mayor dependencia de la estructura industrial respecto a la industria de las metrópolis. Esa política, que se perpetúa hasta la actualidad, genera una estructura industrial muy distinta a la que conocieron las metrópolis en sus orígenes. En primer lugar, porque las plantas que se instalaban tenían un fuerte apoyo financiero del exterior, que les permitía arrostrar la competencia en mejores condiciones que las empresas nacionales; en segundo lugar, porque la industria no se integraba localmente sino que formaba parte de la estructura industrial de otro país a la que se subordinaba en cuanto a recepción de partes, materias primas y equipos producidos en el mismo. Estos fenómenos todavía menores y de pequeña escala, aumentarán en importancia algunas décadas más tarde y permanecen hasta la actualidad generando formas de dependencia industrial.

Conviene recordar que el mercado argentino resultaba muy interesante para los proveedores extranjeros por el elevado

nivel de ingresos de una capa relativamente numerosa de la población. En particular en el rubro automotores, que representaba uno de los principales intereses del capital norteamericano durante aquella época, la Argentina disponía de uno de los parques mejores provistos del mundo en cuanto a dotación por habitante, que se asemejaba a la de los Estados Unidos. Durante la década del veinte, el parque automotor del país pasa de 48.000 unidades a 436.000, y llega a un promedio de 28 habitantes por vehículo; relación elevada para la época y que no se lograría mejorar nuevamente hasta el año 1959, debido a las dificultades de importaciones masivas durante esas décadas. La demanda automotriz va a incidir, asimismo, sobre otras industrias subsidiarias, como la petrolera, de cubiertas, etc., a las que impondrá un cierto impulso hacia la producción local.

La expansión del mercado interno vía el incremento de la población, el ascenso de los ingresos de una capa social importante, y el elevado grado de urbanización del país, provocaban, lentamente la sustitución de algunas importaciones por procesos locales de menor complejidad, sobre la base del abastecimiento de partes del exterior, cuando la crisis de 1929 obliga a una serie de cambios profundos en la economía argentina. Precisamente, la reducción del comercio mundial fue uno de los índices más notables del desastre económico al que llegó la humanidad, e incidió agudamente sobre el país. Los precios internacionales de los productos primarios exportados por la Argentina cayeron un 40 % entre 1926 y 1932, mientras los no agropecuarios mantienen su nivel anterior; de manera que el país tenía que exportar un 65 % más de mercaderías que antes para importar los mismos bienes del exterior. A ese factor debe agregarse la fuerte caída del volumen físico de nuestras exportaciones, debido al cierre de los mercados metropolitanos, que redujo las posibilidades de importación de bienes a cifras muy inferiores a las demandadas tradicionalmente por el consumo interno. La crisis que se trasladó a toda la nación por el mecanismo del inter-

cambio exterior, provocó numerosos desocupados y una caída de la producción agraria, así como una reducción del mercado interno; pero esto último no fue tan grave como para reducir apreciablemente la demanda disponible para el abastecimiento de numerosos productos por la industria local.

Una vez más la evolución de la industria local va a responder a los problemas que se ocasionan fuera de nuestras fronteras y no a la lógica de un desarrollo armónico.

#### d) El impacto de la crisis y de la segunda guerra mundial

La crisis de 1929 provocó modificaciones fundamentales en la estructura del comercio mundial así como en los intereses y políticas de las metrópolis y de los países periféricos; una serie de cambios en las tendencias económicas mundiales se harían sentir a lo largo del tiempo con fuerza creciente en la medida que las consecuencias de la crisis fueron de larga duración. La disminución del comercio mundial, por ejemplo, se continuó a lo largo de toda la década del treinta y tuvo su coronación en la interrupción aguda de los intercambios como consecuencia de las acciones militares de la Segunda Guerra Mundial. En rigor, el comercio mundial no alcanzó niveles normales hasta unos años más allá de la guerra, aproximadamente en 1950; pero para ese entonces el nuevo auge se efectuaría en una estructura económica muy distinta a la prevaleciente antes de 1930.

La Argentina sufrió los efectos de la crisis con estoicismo al principio y la secreta esperanza de que sería sólo un mal pasajero; pero, en contra de lo esperado por los grupos gobernantes del país y de las metrópolis, su duración sería suficientemente larga como para obligar a la realización de cambios estructurales. Los beneficios derivados de las explotaciones agrarias eran demasiado elevados como para que los terratenientes aceptaran fácilmente cambiar de actividad, pero el cierre del mercado mundial oponía una pers-



pectiva demasiado pesimista como para no tenerla en cuenta. El propio ministro de Agricultura del gabinete de Pinedo, en la época del presidente Justo, expondría la perspectiva de los sectores con más visión de la clase gobernante respecto a los caminos que debía recorrer el país ante la nueva situación. En un discurso pronunciado en diciembre de 1933 en la inauguración de la Exposición Industrial de la Unión Industrial Argentina, Luis Duhau exclamó:

“Ha concluido la etapa histórica de nuestro prodigioso desenvolvimiento bajo el estímulo de la economía europea... Somos demasiados pequeños en el conjunto del mundo para torcer las corrientes de la política económica mundial, mientras las grandes potencias se empeñan en poner nuevas trabas al intercambio... La Argentina podía obtener (en el pasado) buena parte de las manufacturas que requería ya sea produciéndolas directamente o ya obteniéndolas en los países extranjeros mediante el canje con sus productos agrarios. Lo más económico, lo más provechoso para el país, resultaba con frecuencia el último procedimiento, el procedimiento del intercambio... A la industria nacional le tocará, pues (en el futuro), resarcir a la economía argentina de las pérdidas incalculables que provienen de la brusca contracción de su comercio exterior.”

Ante la imposibilidad de exportar, los propios sectores agrarios veían con buenos ojos la instalación local de ciertas bases industriales, destinadas a reemplazar con su producción los bienes que hasta ese momento se traían del exterior. La larga crisis fue la causa básica del desarrollo del proceso industrial conocido como la etapa de “sustitución de las importaciones” a lo largo de la cual la industria continuaría creciendo, no como un todo orgánico, sino movida por la necesidad de reemplazar de alguna manera los bienes que antes se importaban. El factor dinámico de toda esa etapa de crecimiento industrial sería el cierre del aprovisionamiento exterior por causas objetivas, ajenas a la voluntad de los sectores gobernantes, y no

el deliberado desarrollo integrado de la industria, como consecuencia de mecanismos naturales de autoexpansión.

Por su parte, las metrópolis estaban muy interesadas en mantener sus exportaciones para sostener su propia producción, que caía vertiginosamente como consecuencia de la crisis, arrojando una secuela de desocupados que preanunciaban períodos difíciles para los gobiernos. Debe recordarse que todavía en 1938 la desocupación en los Estados Unidos alcanzaba el 19 % de la fuerza de trabajo disponible, y que la utilización de la capacidad instalada productiva oscilaba en el 60 % del total. Una enorme masa de trabajadores y de instalaciones ociosas reclamaban la apertura de nuevos mercados para recuperar la estabilidad y el nivel anterior de producción. Y en este sentido, la ofensiva exportadora de las metrópolis, y en particular de los Estados Unidos primero y de Alemania después, y su estrategia al respecto, no puede separarse de los caminos seguidos por el proceso industrial argentino. Es que, en efecto, el proceso de sustitución de importaciones producido en la Argentina y otros países de economía similar como Brasil, México, India, etc., fue en buena medida la otra cara del proceso de sustitución de exportaciones que se vieron obligados a llevar adelante las metrópolis para no perder los mercados del exterior.

El mecanismo principal del proceso de sustitución de exportaciones desde las metrópolis se basó en la exportación de capital. La inversión en el extranjero fue el medio decisivo, desarrollado durante la década del treinta, por los Estados Unidos en particular, para crear ciertas instalaciones fabriles en el exterior que dependieran del aprovisionamiento de partes y equipos desde la casa central. La experiencia, iniciada tímidamente en la década del veinte, se aplicaría en toda su amplitud. Los capitales norteamericanos se invirtieron en la industria de todos los países para saltar las barreras impuestas a la exportación provocadas por el quiebre del comercio mundial; en la mayor parte de los casos, la producción así originada era complementaria de la producción de sus plantas cen-

trales, y permitía aumentar el beneficio total de las mismas y mantener en el mejor grado posible su utilización.

Para los países receptores, como la Argentina, esas inversiones eran bienvenidas en la medida que ocupaban parcialmente la mano de obra desocupada y movían la economía, reduciendo parte de las necesidades de importación por medio del armado local. Fue el propio gobierno de Uriburu el que intentó, entonces infructuosamente, que una empresa extranjera instalase en la Argentina una planta de armado de automóviles para mantener a través de la producción interna la demanda de los sectores económicamente favorecidos. Y años después le tocaría al general Justo recibir a una misión de empresarios extranjeros a los que les ofrece "la plena seguridad de que el gobierno de la Nación no habría de omitir esfuerzos para asegurar el des-

arrollo de las industrias como una de las fuentes de mejoramiento económico que el país reclamaba".

El capital norteamericano irrumpe entonces en la estructura industrial argentina hasta lograr un papel de privilegio dentro de ella.

Un paciente trabajo realizado por Dorfman en aquella época le permite computar "un centenar de industrias (de capital extranjero), de las que la mitad de origen estadounidense y la abrumadora mayoría de reciente instalación". El predominio norteamericano no impedía que las empresas de otros países utilizaran la misma táctica para penetrar en el mercado argentino, como se aprecia en el cuadro siguiente, tomado de Dorfman, donde sólo se indican las empresas instaladas en el país en los primeros años de la década del treinta.

Ramo y empresa	Año de instalación	Origen
<b>Alimentos</b>		
Ginebra Bols ;	1933	Holanda
Nestlé	1930	Suiza
Toddy	1930	EE. UU.
Cross & Blackwell	1930	Inglaterra
Quaquer Oats	1938	EE. UU.
<b>Perfumería y tocador</b>		
Florfrance	1935	Francia
Coty	1934	Francia
Elizabeth Arden	1935	EE. UU.
Lever Hnos.	1935	Inglaterra
<b>Químicos y farmacéuticos</b>		
Química Merck	1930	Alemania
Johnson and Johnson	1931	EE. UU.
<b>Neumáticos y goma</b>		
Pirelli	1930	Italia
Good-Year	1930	EE. UU.
Firestone	1931	EE. UU.
Michelin	1934	Francia
Dunlop	1935	Inglaterra
<b>Metales</b>		
National Lond Co.	1935	EE. UU.
ARMCO	1933	EE. UU.



---

## Textiles

---

Sudamtex	1935	EE. UU.
Rodhiaseta	1933	Francia
Duperial	1936	EE. UU.

---

## Eléctricos

---

Phillips	1934	Holanda
Osram	1934	Alemania
Eveready	1936	EE. UU.
General Electric	1936	EE. UU.
RCA Victor	1931	EE. UU.
ITT	1930	EE. UU.

---

Luego de distintos análisis del tema, Dorfman concluye: "Para no pecar de exagerados en nuestros cálculos, tomemos por base los datos que nos ofrece el Censo Industrial 1935, en el que se halla el detalle completo de los capitales de las principales industrias, consideradas por grupo e individualmente. Tomemos sólo las empresas más notables y más notoriamente respaldadas, directa o indirectamente, por capitales formados en el extranjero. Las usinas de electricidad ocupan el primer puesto en cuanto a su importancia, sumando unos mil millones de pesos moneda nacional. Les siguen los frigoríficos con unos 150 millones, compañías de petróleo con 110, talleres de ferrocarriles con 100, compañías de gas con más de 90, fábricas de cubiertas para automotores y artículos de caucho en general con unos 20 millones. Los talleres que arman en el país automóviles y camiones, procedentes de casas matrices ubicadas del otro lado de las fronteras argentinas, concurren con un capital aproximado de 10 millones, talleres de tranvías, 4 millones; compañías mineras de plomo y estaño, arriba de un millón; cemento, 2 millones; tabaco, unos 30 millones, etc., etc. En conjunto suman arriba de 2.000 millones, o sea, la *mitad del capital* total de la industria argentina, a pesar de que la información suministrada es, evidentemente, trunca.

"Estos capitales dominan en forma casi monopolista varias ramas de la actividad industrial del país, como, por ejemplo: frigoríficos, usinas eléctricas, compañías de gas, cemento, armado de automotores, ela-

boración de artículos de caucho, seda artificial, y algunas otras como tabaco, petróleo, fabricación de conductores eléctricos, de aparatos para radiotelefonía, productos farmacéuticos, galvanización de chapas de hierro, ascensores, etc.

"Así, pues, una parte considerable de los capitales invertidos en fábricas que funcionan dentro del territorio argentino no son nacionales; derivan y dependen de grupos industriales o financieros con ramificaciones en todo el mundo, que también aquí ejercen su acción".

Esta extensa cita del mejor estudioso de la industria argentina en esa época, señala hasta qué punto la estrategia de sustitución de importaciones, derivada de la situación provocada por la crisis mundial, se integraba con las acciones de los grupos empresarios extranjeros, dispuestos a sostener su parte en el mercado nacional, o a ganar una nueva porción del mismo gracias a la inversión directa. Por otra parte, la lista de empresas proporcionadas por Dorfman señala la escasa participación de diversas actividades en el panorama industrial; en particular, faltaban las industrias básicas, destinadas a aprovisionar a las otras actividades industriales, que seguían dependiendo de las importaciones del exterior, y seguían su lento crecimiento algunas ramas particulares, como, por ejemplo, la textil. En efecto, la presión de los intereses británicos en este aspecto era tan fuerte que la industria textil sólo pudo desarrollarse adecuadamente cuando la guerra impidió las importaciones desde In-

glaterra; hasta entonces evolucionó en forma esporádica, en coincidencia con los vaivenes del comercio exterior argentino, o reforzándose a través de la entrada del capital norteamericano en algunas actividades específicas.

El proceso de sustitución de importaciones, originado en la crisis mundial, marca una nueva ampliación de la dependencia de la industria argentina del mercado exterior, a la vez que el ingreso predominante de capitales norteamericanos en competencia con los capitales ingleses, hegemónicos hasta ese momento en las actividades económicas fundamentales del país.

#### e) Crecimiento cuantitativo en el período 1935-45

El crecimiento industrial operado en la Argentina tuvo una importancia considerable en el período que se abre en 1935; los diversos censos y estadísticas industriales realizados en esos años, indican una expansión y reforzamiento de diversas ramas hasta cubrir en algunos casos una parte considerable de la demanda interior. A su vez, la industria consigue tener un efecto positivo sobre la economía nacional al promover la expansión de las actividades destinadas a proveerla de los insumos necesarios. En especial, la década del 30 es la época del surgimiento y desarrollo de diversos cultivos industriales destinados al procesamiento fabril. El cultivo del algodón, por ejemplo, que ocupaba un promedio de 100.000 hectáreas a lo largo de la década del veinte, se extiende hasta cubrir 365.000 ha. en 1935 y 430.000 ha. en 1938. La producción de fibra se duplicará desde entonces hasta el período 1950-54 en el que se detiene para permanecer más o menos estacionaria. En éste, como en otros productos, la industria tendrá un efecto dinámico, provocando la reanimación de algunas economías regionales, que permanecían estancadas debido al predominio asignado a la pampa húmeda y a la producción destinada a la exportación. Esos efectos secundarios no alcanzan a compensar el hecho real de que la industria no se integra como un conjunto dentro del país, sino que se desarrolla como

un apéndice de las economías industriales más avanzadas, de las que depende tanto por el tipo de importaciones necesarias, como por la estructura de propiedad de buena parte de la propia industria, que aparece ligada a administradores e intereses situados más allá de nuestras fronteras. La desarticulación permanente de la industria argentina, acentuaba la dependencia del exterior, dejando un flanco débil ante los posibles problemas que podrían presentarse en los intercambios mundiales. Precisamente, la amenaza de la guerra que se cierne sobre el continente europeo preocupa a algunos empresarios que comprenden claramente el peligro de que el país vea cerrada sus importaciones de bienes indispensables por un tiempo más o menos largo, y es por eso que dos industriales metalúrgicos —Torcuato Di Tella y Ernesto Tornquist (de Siam y TAME, respectivamente)— se apersonan en 1937 al general Savio, para proponerle un plan de desarrollo de la industria del acero, que éste tomará y ampliará hasta concretar, muchos años más tarde, la ley de creación de SOMISA. Esa ley fue promulgada recién en 1947; ese retardo obligó a sufrir largos años a la producción argentina, como consecuencia de las penurias provocadas por la guerra.

La guerra sería el equivalente de un bloqueo para la Argentina, que se vería imposibilitada por largos años de recibir bienes indispensables para su economía. Las importaciones cayeron de 482 millones de dólares en 1937, a 443 millones al año siguiente, y a 359 millones en 1939; la declinación continuaría hasta 1942 en que serían de sólo 239 millones de dólares; apenas la mitad que cinco años antes. Recién en 1947 la Argentina recuperaría la capacidad de importar en forma masiva bienes del exterior, pero durante casi una década sus habitantes e industriales debieron ingeniarse para lograr sustitutos a las importaciones más necesarias.

Los problemas más agudos sufridos por la industria argentina durante el período de la guerra serían los correspondientes al abastecimiento de materias primas, de energías y de maquinarias y repuestos. Como se ha visto, en los años anteriores a



la guerra y en parte durante la misma, se produjo un incremento considerable de la oferta de ciertos bienes agrícolas destinados al procedimiento industrial, pero no ocurrió lo mismo con los minerales, y, en especial, con el hierro y el acero. La carencia de fuentes conocidas de mineral en el país y la ausencia de equipos para procesarlo, produjeron una situación crítica en el abastecimiento de materiales básicos, cuyo retraso, respecto a la demanda industrial interna se mantiene hasta la actualidad. Lo mismo ocurrió con las fuentes de energía; la tradicional sujeción a los intereses ingleses en lo que respecta a la importación de carbón, que se concretó asimismo en la escasa explotación de las fuentes locales de energía, provocaron una crisis energética a raíz del cierre de las importaciones, que frenaba la capacidad de crecimiento de la industria local. El consumo de combustibles sólidos y minerales en el quinquenio 1940-44 se redujo a menos de la mitad de la magnitud promedio del quinquenio anterior, y su lugar fue cubierto por los combustibles de origen vegetal (el carbón de leña, pero también sucedáneos, como las "tortas" de maíz que se quemaban en las calderas de las locomotoras). Los combustibles vegetales llegaron a cubrir el 43,5 % de la demanda energética total del país, en comparación con el 26 % registrado en la década anterior y el 9 % de los años sesenta. El uso de esas fuentes de escaso rendimiento energético y sólo justificables por el estado de emergencia que vivía el abastecimiento exterior es un buen indicador de las dificultades enfrentadas por la nación en ese período.

Una situación similar se produjo en el rubro máquinas y equipos. La mayor parte de la producción nacional durante la guerra se obtuvo sobre la base de la utilización intensiva de los equipos existentes y el mantenimiento de los mismos por encima de lo aconsejado de acuerdo a su vida útil, ante la imposibilidad de reemplazarlos. La inversión bruta fija en maquinarias y equipos, que en el período 1935-39 alcanzaba al 10,9 % del producto bruto interno, cayó, en el quinquenio siguiente, al 6,2 % del mismo. En consecuencia, las

estimaciones disponibles sobre la evolución del capital existente instalado en el país en la forma de máquinas y equipos indican que éste se mantuvo constante, en promedio, entre 1935-39 y 1940-44. Naturalmente, la constancia del volumen total no implica la no existencia de cambios sustanciales en algunas ramas a costa de otras. El ingenio y el refuerzo de numerosos argentinos logró solucionar en parte los inconvenientes provocados por la guerra, a costa del enorme esfuerzo nacional desplegado en ese entonces.

Cabe recordar que Acindar, por ejemplo, instaló su planta siderúrgica en 1944 sobre la base de equipos de segunda mano, comprados en Chile, para que se aprecie el nivel y las condiciones en que se desarrolló la industria en ese entonces. Las carencias señaladas se pueden apreciar mejor en los resultados obtenidos: la industria reemplazó numerosos bienes que provenían anteriormente del exterior a costa del esfuerzo intensivo y extensivo del trabajo nacional. El aumento de la producción industrial en ese período resultó inferior al incremento en el número de trabajadores ocupados consecuencia de la creciente exigencia de mantenimiento de los equipos, que provocó una disminución de la productividad del sector.

En 1939 y en 1946 la producción industrial se incrementó, según los índices de volumen físico, en 45 %, mientras los obreros ocupados crecían el 66 % con un descenso de la productividad global por persona ocupada de alrededor del 13 % en ese plazo. La falta de estadísticas confiables sobre todo ese período y la enorme masa de estimaciones diferentes obligan a tomar estas cifras como referencias generales, válidas solamente para comprender la evolución de la actividad industrial en su conjunto.

En un país organizado para ser abastecido desde el exterior, la industria fue capaz de reemplazar numerosos bienes importados cuando la guerra bloqueó toda otra solución. Pero ese éxito demandó una disminución de la efectividad del trabajo nacional en la propia industria y, por lo tanto, en el país. La industria resolvía un problema de abastecimiento, pero no in-

crementaba la oferta de bienes locales, como ocurrió en todo proceso auténtico de industrialización.

#### f) Situación en la posguerra y política oficial

De acuerdo al censo industrial de 1946, la rama de alimentos, bebidas y tabaco participaba con el 32 % de la producción industrial local, y la de textiles y confecciones con el 19,2 %. Es decir que esas dos actividades más tradicionales aportaban el 51,2 % del total industrial del país. Las ramas de metales, vehículos y maquinaria y maquinaria eléctrica, frenadas por los problemas de guerra, aportaban el 13,3 % de la producción total; un porcentaje menor que el registrado en la estadística de 1937, que indicaba un aporte del 14,5 % para esas ramas. El resto de la producción se distribuía entre las demás actividades sin que ninguna registrara una preminencia especial.

Los años de posguerra encontraron un país con una estructura industrial de considerable tamaño y asentada definitivamente en su territorio; las estadísticas señalaban que alrededor de 1941, el aporte industrial al producto bruto interno había superado ya al registrado para la actividad agropecuaria y se había convertido en el sector económico nacional de mayor peso en el aparato productivo local. Pero esa industria se diferenciaba netamente de la estructura industrial de las metrópolis. En primer lugar, la industria permanecía desarticulada y dependiente del abastecimiento de materias primas y maquinarias y partes del exterior. A los males tradicionales derivados de la estructuración histórica de la industria se agregaban los problemas coyunturales provocados por el período de guerra, puesto que la falta de partes había obligado a producir un enorme desgaste en los equipos existentes, cuyo agotamiento era evidente para todos los observadores.

Los defectos señalados para la industria argentina no disminuyen en lo más mínimo su importancia cuantitativa; su peso en la economía nacional alcanzaba magnitudes considerables. En 1946 la industria manufacturera ocupaba un millón de obre-

ros, el doble que en 1936, y abastecía ampliamente algunos sectores de la vida nacional; más aún, apoyada por la situación de parálisis del intercambio internacional, llegó a exportar algunos bienes industrializados a otros países, aunque la recuperación de las metrópolis y de su capacidad competitiva frenó completamente esa tendencia alrededor del año 1948. Ciertas ideas, respecto a la importancia de integrar la industria como medida de previsión de las dificultades comerciales que impidiesen el abastecimiento del exterior, se habían hecho carne durante la contienda mundial, convenciendo a una mayoría de los argentinos de la necesidad de proseguir adelante con el proceso de industrialización. El gobierno peronista electo en 1946 habrá de tomar una serie de medidas al respecto, que se condensaron en los dos planes quinquenales que preparó para la Argentina.

En primer lugar, produjo un cambio sustancial en la propiedad de la industria a través de un amplio proceso de nacionalización que puso en manos del Estado una parte considerable del sistema de transportes, las comunicaciones y del aparato industrial y que se refuerza por las reformas al sistema financiero del país y la centralización del crédito. La confiscación de las propiedades alemanas instaladas en el país dio paso a la creación de una importante base industrial estatal, conocido como el grupo DINIE, que actuaba en diversos sectores, desde la construcción hasta la rama electromecánica. Asimismo, el Estado encaró planes de desarrollo de las industrias básicas, como el acero y la mecánica, y de la producción de energía. En 1947 se crea por ley la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, de acuerdo a las proposiciones del general Savio, cuyo capital fue provisto inicialmente en un 80 % por el Estado y en 20 % por intereses privados. Asimismo, en 1945 había comenzado a funcionar el primer alto horno de Zapla (Jujuy) operado por Fabricaciones Militares sobre la base de un método especial que permite producir arrabio a partir del carbón de leña. En 1951 se puso en funcionamiento el segundo alto horno, totalizando una capacidad de



producción de 35.000 a 40.000 toneladas anuales. En las ramas mecánicas, el Estado alentó el desarrollo del IAME en Córdoba (hoy DINFIA), quien comienza en 1952 la producción experimental de automotores y en 1953 la instalación de una planta de tractores. En el campo energético, el Estado promueve el desarrollo de Agua y Energía, que construye algunos aprovechamientos hidroeléctricos y comienza la usina de San Nicolás, destinada al consumo del litoral.

La creciente participación del Estado, que alcanza a controlar directamente un 10 % de la producción industrial, y una parte considerable de la producción de energía y la oferta de transportes, era una base considerable para un desarrollo programado de la industria, dedicado a mejorar las economías externas y a aumentar la productividad del trabajo, y a lograr la integración nacional de la producción. Pero el esfuerzo necesario para rehabilitar las instalaciones industriales desgastadas durante el período de guerra, primero, y la carencia de divisas que sufre el país, se convierten en poderosos frenos para la continuación de esa política. Los dos primeros años del gobierno peronista asistieron a una importación casi sin precedentes de equipos industriales para reemplazar aquellos deteriorados por el uso intensivo y promovieron un cambio interno en la industria, que no llegó a reflejarse en las cifras de producción, aunque sí en los costos. Luego, a partir de 1950, y especialmente de la crisis agraria de 1952 —producto de una enorme sequía— la escasa disponibilidad de divisas que sufría el país, impidió la importación acelerada de los bienes indispensables para continuar con el proceso de industrialización.

Un ejemplo típico es el de SOMISA. Organizada por ley en 1947, comenzó a trabajar ese mismo año sobre el proyecto de instalación de una planta siderúrgica integrada en San Nicolás, dispuesta de manera que pudiera recibir el mineral de hierro del exterior o desde Bolivia, donde los yacimientos del Mutún se ofrecían promisorios. El avance de las obras civiles —puerto e instalaciones ferroviarias y de

infraestructura— no se correspondía con la mayor lentitud registrada en la compra de equipos en el exterior. Un préstamo que debía otorgar el Eximbank (organismo del gobierno norteamericano) y destinado a ese fin, es retrasado largamente por razones políticas y autorizado recién en 1957, luego de la caída del gobierno peronista. Luego de diversas vicisitudes, el alto horno, con una capacidad de unas 650.000 toneladas anuales se inaugura en 1961, catorce años después de la ley Savio. Como comparación, durante todo ese lapso el Japón instaló altos hornos a un promedio aproximadamente de uno como el de SOMISA cada tres meses. La planta todavía no está integrada globalmente porque la capacidad del puerto y demás obras civiles, por ejemplo, es muy superior a la capacidad instalada en acero, y, en consecuencia, enormes inversiones ya realizadas resultan de escasa productividad. Además, una serie de equipos comprados durante la instalación de la planta, resultan ahora de diseño antiguo y de menor rendimiento que los actuales, con lo que SOMISA produce a un costo muy superior al de las plantas instaladas en las metrópolis, entregando el acero a precios superiores a los de importación y agudizando los problemas de productividad de la industria subsidiaria. Por otra parte, las vacilaciones de la política siderúrgica oficial, reflejadas en constantes marchas y contramarchas frenaron el desarrollo de esta rama que, todavía hoy, se mantiene por debajo de las demandas del mercado local en lo que respecta a producción y por arriba de los precios internacionales en cuanto a costos se refiere. Demoras en la instalación, escasa capacidad para satisfacer la demanda local, baja productividad, costos elevados que se transmiten a toda la estructura industrial son la consecuencia final de todos esos antecedentes.

#### g) Las décadas cincuenta y sesenta

Los planes industrializadores del gobierno peronista, en cuanto a integrar las industrias básicas en el país, no se cumplieron, ya sea por falta de divisas o por

efecto de las presiones de los grupos interesados en mantener la situación de dependencia y los beneficios derivados de ella. En 1955 la industria argentina ha crecido un poco más, pero seguía dependiendo del exterior y con escasa productividad e integración interna. Medida en pesos constantes, la industria nacional mantiene estancada su producción entre 1948 y 1953, mientras se nota una leve disminución del personal ocupado, lo que indica una escasa mejora de la productividad por obrero, como consecuencia, probablemente, de la renovación de los equipos desgastados durante la guerra. El mercado interno en crecimiento por las medidas de redistribución del ingreso, absorbe la parte de la producción que había llegado a exportarse en los años anteriores, manteniendo el nivel global de la actividad. Los años 1952 y 1953 son de crisis de la economía nacional debido a la sequía que afecta fuertemente al comercio exterior, y que recién comienza a superarse en los años siguientes. Durante 1954 y 1955 se registran incrementos anuales de la producción industrial del orden del 10 % y algo menores en la ocupación. En ese entonces, el cambio de gobierno operado en 1955 tendrá profundas implicancias sobre la actividad económica nacional. En primer lugar, se revierte la tendencia estatizante del período anterior por una de apoyo irrestricto a la empresa privada. Las empresas del grupo DINIE son vendidas a los capitales privados y se reduce el apoyo a las actividades industriales que realiza el Estado. La reprivatización del crédito bancario permite que éste se oriente hacia los sectores económicamente más poderosos en perjuicio de los capitales nacionales y de menor tamaño. La tendencia a reforzar los beneficios obtenidos por los sectores agrarios como incentivo para que aumenten la producción, reduce la participación de los sectores populares en el ingreso nacional y, con ella, el mercado interno de los bienes de consumo masivo, como alimentos y textiles, cuya producción comienza a languidecer.

La industria ya está enraizada en la vida económica nacional. Ella es la fuente de

trabajo para una parte considerable de la población y el eje de numerosos circuitos económicos y por eso no puede desaparecer. Pero su crecimiento va a cambiar nuevamente de tono. Tímidamente primero, y vertiginosamente en algunos años; el capital extranjero va a penetrar profundamente en la economía argentina ocupando buena parte del aparato industrial. El proyecto económico de la sustitución de importaciones por el armado local, protagonizado por el capital norteamericano en la década del 30, se convierte en el antecedente de un nuevo proceso similar y mucho más profundo en su concepción. El estrangulamiento permanente de la balanza de pagos se convierte en la excusa para restringir las importaciones, creando un mercado protegido que resulta la causa más importante para que el capital extranjero instale nuevas plantas en el país y que finaliza agravando a niveles más agudos todavía la situación de la balanza de pagos. El proceso de sustitución de importaciones se abre hacia una serie de ramas de escaso desarrollo pero en buena medida como parte de la estrategia internacional del capital extranjero (especialmente norteamericano pero también proveniente de las metrópolis europeas) que se repite en una serie de países con estructura económica similar a la Argentina, que en función de este proceso adquieren un nuevo carácter de dependencia respecto a los centros mundiales.

Primero fueron algunos bienes de consumo durable, como las heladeras, los lavaderos y los televisores, y luego, el más sofisticado de todos ellos: el automóvil. Paralelamente se produjo el crecimiento de la industria plástica y de la química y las especialidades medicinales, así como de otras ramas de consumo más o menos ostentoso. Mientras se reducía la participación relativa y absoluta de algunas industrias que resultaron sobredimensionadas frente a la nueva conformación del mercado interno, como la textil y parte de la industria alimenticia.

El estancamiento de estas dos ramas señala claramente su ineficiencia global, que les impedía salir a competir en los mercados del exterior para mantener y acre-



centar su volumen de producción en lugar de vegetar, como lo hicieron; eso es, al menos, lo que ocurre en otros países, donde la caída de la participación relativa de esas actividades en el espectro industrial no impide un apreciable crecimiento de su magnitud absoluta, a través de la conquista de nuevos mercados.

Las nuevas industrias generaban demandas adicionales que no eran satisfechas por la producción nacional y obligaban a recurrir a la importación. La industria de bienes de consumo durable demandaba más y más acero, que el país no producía ni produce, así como enorme cantidad de equipos que deben ser importados, y piezas de precisión que se traen del exterior; análogamente el crecimiento de los plásticos fomentó el uso de materias básicas de la petroquímica antes de que se instalaran plantas en cantidad y calidad suficiente como para abastecer localmente dichos requerimientos. Y lo mismo ocurrió con las demás ramas industriales, hasta provocar, por momentos, tensiones agudas en la balanza de pagos agravados por el flujo creciente de divisas al exterior como consecuencia de la dependencia industrial y que se traducían en la remesa de pagos por beneficios, regalías, intereses, *know-how*, etc.

En algunos casos esta situación fue consecuencia de los intereses del capital extranjero que buscaba en el mantenimiento de ciertas importaciones un mercado protegido para la producción de partes en las respectivas metrópolis. En otros, fue el resultado del funcionamiento normal de los mecanismos de mercado en un país dependiente. En todos los casos fue consecuencia de la actitud del Estado que, durante todo el largo período que va desde 1955 a la actualidad desarrolló políticas de crecimiento industrial convergentes con los intereses de los capitales, monopólicos industriales (nacionales y extranjeros) y de los grupos financieros, buscando simultáneamente mantener la situación de equilibrio relativo con los grupos dominantes en el sector agropecuario.

El Estado no dirigió el desarrollo industrial con criterio integrador y de manera de convertirlo en eje eficiente del progre-

so nacional. Por el contrario, se adecuó a los intereses monopólicos, actuando solamente en algunos sectores claves, buscando mejorar el aprovisionamiento de insumos básicos a la industria, como en energía, transportes y comunicaciones, pero sin dirigir el proceso de selección industrial hacia objetivos primarios, como las industrias básicas.

Las consecuencias están a la vista. La industria argentina padece de los mismos males de hace dos décadas, pero agravados por un crecimiento particular del sector que lo hace mucho más vulnerable del exterior en todos los campos, mientras su eficiencia se mantiene todavía muy lejos de la evidenciada por las metrópolis.

### **Situación de la industria argentina**

#### **a) Dependencia del exterior por falta de integración industrial**

Prácticamente no hay ninguna rama industrial local que no dependa de ciertos insumos provistos por el mercado exterior, debido a la falta de integración de la industria de su conjunto. Esa dependencia implica que cada período de creciente industrial produce un impacto apreciable sobre las importaciones que debería ser compensado por un incremento de las exportaciones; pero estas últimas compuestas fundamentalmente por productos agropecuarios, han demostrado escasa capacidad de crecimiento. En consecuencia, se agudiza el endeudamiento con el exterior, cuya magnitud es apreciable a causa de los sucesivos préstamos internacionales y de las inversiones extranjeras (entre las que se cuentan las industriales). El crecimiento industrial afecta, entonces a la balanza de pagos nacional, hasta frenar el propio proceso industrial a partir de la crisis que se origina en ese cuello de botella que es para el país el sector externo. De esa manera, la industria actúa negativamente sobre la economía nacional y su propio progreso —en la medida en que siga las vías actuales— resulta a veces contradictorio con las tendencias y necesidades de la economía nacional. El proceso de sustitución de importaciones no ha sido un pro-

efecto de las presiones de los grupos interesados en mantener la situación de dependencia y los beneficios derivada de ella. En 1955 la industria argentina ha crecido un poco más, pero dependiendo del exterior y con una productividad e integración interrumpida en pesos constantes, la industria nacional mantiene estancada su producción entre 1948 y 1953, mientras que una leve disminución del producto, lo que indica una escasez de la productividad por obreros y de los equipos desgastados. El mercado interno por las medidas de reducción de gastos, absorbe la parte que había llegado a exportar la actividad. Los años de crisis de la economía y la sequía que afectan al comercio exterior, no superarse en los años 1954 y 1955 anuales de un orden del 100 por ciento. En el invierno operable implican una rama industrial nacida en la década de los años 50 y 60, la tendencia a la exportación de materias primas y productos de alta tecnología. El DIPC y el IPE de los años 50 y 60, presionados por la dependencia de la industria extranjera, se fueron integrando y el volumen de importaciones de las plantas terminales disminuyó a oscilar alrededor de 30 millones de dólares de promedio en los últimos tres años, este valor representa una importación directa de partes equivalentes a unos 100 dólares por vehículo construido en el país. Ese costo en divisas de los insumos directos destinados a la fabricación de vehículos no agota la dependencia de esa industria del exterior puesto que todos los elementos provistos por las industrias complementarias contienen a su vez, materiales importados que deberían

para obtener la importación de ciertos bienes, considerando la demanda de la producción local sobre el 50% de las necesidades que requieren los plásticos, las importaciones para toda la producción de la industria. Por el contrario, se adecuó a algunos sectores claves, buscando mejorar el proceso de selección de insumos básicos y comunicaciones, pero interrumpiendo el proceso de selección de insumos básicos, como las industrias primarias, como las industrias de la vista. La industria argentina está a la vista de los mismos objetivos, pero agravados por las medidas de reducción de gastos del sector externo, mientras su producción todavía muy lejos de los campos de la metrópolis.

Para obtener la importación de ciertos bienes, considerando la demanda de la producción local sobre el 50% de las necesidades que requieren los plásticos, las importaciones para toda la producción de la industria. Por el contrario, se adecuó a algunos sectores claves, buscando mejorar el proceso de selección de insumos básicos y comunicaciones, pero interrumpiendo el proceso de selección de insumos básicos, como las industrias primarias, como las industrias de la vista. La industria argentina está a la vista de los mismos objetivos, pero agravados por las medidas de reducción de gastos del sector externo, mientras su producción todavía muy lejos de los campos de la metrópolis.

viene recordar que esos dólares —mencionados de las importaciones directas por la industria terminal durante el año 1972— representan una magnitud superior a todo lo gastado en importaciones de automotores en el año 1957, antes de que comenzara el auge de la producción local de automotores. Por supuesto, ningún país puede tener una industria tan integrada que produzca todos los bienes necesarios dentro del territorio nacional, cosa que no ocurre ni siquiera con los Estados Unidos o la Unión Soviética, pero la dependencia de la industria argentina del mercado exterior es un serio inconveniente para su desarrollo pleno, en la medida que el cuello de botella de la economía argentina pase por la balanza de pagos.

Por otra parte, la integración vertical de la industria argentina, es decir la etapa final del período de sustitución de importaciones, plantea serios problemas económicos puesto que la dimensión del mercado es insuficiente para lograr las economías de escala adecuada. Sin embargo, ese ha sido, en general, el camino elegido cuando se ha decidido alguno, encareciendo la producción básica por su ineficiencia, que se trasmite luego a toda la estructura industrial.



La solución consiste, en cambio, en lanzar un vigoroso plan de expansión industrial, paralelo a la instalación de las industrias básicas a niveles adecuados a las economías de escala, de manera que el mercado interno pueda absorber su producción. En los casos en los que se requiera un cierto tiempo para que el mercado local absorba toda la producción, puede y debe intentarse la exportación del excedente mediante acuerdos con otros países. En ese sentido, las previsiones para la planta de aluminio de Aluar, que proponen la exportación de excedentes hasta que la demanda local absorba toda la producción, son un buen ejemplo en este sentido.

**b) Ineficiencia industrial por falta de economías de escala y de economías externas**

Nacida tardíamente, la industria argentina fue promovida en forma independiente de su aporte a la productividad del trabajo y se mantuvo muy atrasada en ese aspecto, tanto comparada internacionalmente, como en relación a los demás sectores productivos, y especialmente, a las tareas agrarias. Eso no quiere decir que haya permanecido estancada: por el contrario, entre 1950 y 1969 la industria ha aumentado ampliamente su eficiencia y productividad por hombre. De acuerdo a los datos por persona ocupada en la industria y en el agro evolucionó como sigue en ese período, medido en pesos constantes de 1960:

	1950	1960	1969
a) Valor agregado por persona en el agro	125.000	154.000	183.000
b) Idem en la industria	136.000	190.000	290.000
c) Coeficiente (b/a)	1,008	1,234	1,585

Como se ve, los aportes de ambos sectores eran similares en 1950 y luego se

fueron distanciando, a medida que la industria se equipaba con bienes de producción más modernos. Antes de utilizar esta comparación con otros fines, es necesario tener en cuenta que estos datos están obtenidos a partir del cociente entre el valor agregado de un sector y los obreros ocupados en el mismo, y supone que todos están ocupados todo el año y que cada rama es homogénea internamente, lo que no es cierto. En primer lugar, el 70 % del personal ocupado en el agro es personal temporario, mientras que el personal industrial es permanente; eso quiere decir que si se toma en cuenta esa diferencia resultaría que el valor agregado por personal y por unidad de tiempo en el sector agropecuario es muy superior al registrado por el cuadro anterior y, probablemente, equivalente al arrojado en el sector industrial. Por otra parte, la diferencia de productividad entre una y otra rama productiva de cada sector es apreciable y no puede dejar de tenerse en cuenta. En 1969, por ejemplo, la rama de alimentos y bebidas tenía un valor agregado por persona ocupada de 260.000 pesos de 1960, mientras la industria de metales sólo alcanzaba a 140.00 pesos de igual fecha. Una situación análoga ocurre con la actividad del agro, donde, como se sabe, la productividad por hombre en la producción ganadera es muy superior a la correspondiente a la agricultura. Es decir que, todavía hoy, el valor agregado por un trabajador industrial puede ser inferior al obtenido por un trabajador del agro, y demuestra la escasa vitalidad relativa de nuestra estructura industrial.

Todavía hoy la fertilidad natural de nuestras pampas es un apoyo al producto nacional mayor que todos los equipos industriales y técnicos instalados a lo largo de un siglo y medio de trabajo nacional. De aquí no debe extraerse de ninguna manera un elogio al sector agropecuario, cuya falta de disposición para elevar los índices de producción y de productividad por hectáreas es proverbial, sino como una reflexión respecto a las ventajas relativas del reparto de factores entre uno y otro sector desde el punto de vista de la productividad del trabajo.

La industria no sólo es escasamente eficiente con relación al agro; también lo es si se la compara con los promedios internacionales de producción. Según una afirmación del Ing. Di Tella, la industria argentina utiliza el doble de mano de obra que la industria norteamericana para confeccionar el mismo producto, pues trabaja a la mitad de la productividad que aquélla. Naturalmente, eso no se debe a deficiencias del obrero argentino sino a las fallas de equipamiento y de organización de la industria. Casi todo, desde el acero a los productos alimenticios, se produce a costos muy superiores a los internacionales, y la elevada protección aduanera de que goza la producción local es una prueba al efecto; según los casos, la protección oscila entre el 50 % y el 200 % del precio internacional y, a veces, llega hasta la prohibición total de importar, para que la producción local subsista cual planta de invernadero. Es de notar que prácticamente nunca se han aplicado en el país criterios proteccionistas que obligan a la industria a incrementar paulatinamente su productividad hasta alcanzar los promedios mundiales (a través de la renovación de equipos, la especialización, el dimensionamiento según las economías de escala etc.). Nuevamente la industria automotriz es un excelente ejemplo de este problema. Un estudio realizado por la organización que liga a las distintas cámaras fabriles y comerciales de la actividad se dedicó a explicar porqué los vehículos producidos localmente cuestan 2.22 veces el precio internacional, y llegó a las siguientes conclusiones: supuesto un valor de 100 para el precio internacional las 122 unidades de mayor costo del vehículo local se explican por dos causas básicas, que son:

Diferencias provocadas por falta de economía de escala	56,68
— de las cuales, corresponden a la industria terminal	44,11
— y a la industria de partes	12,57
Distorsiones diversas de la producción y el mercado	63,52

— de las cuales, las distorsiones de la industria terminal son		13,05
— las de la industria de partes por efectos de traslación de		30,06
Otros factores menores		2,20
— otras actividades		20,01
<b>Total de mayor costo</b>	<b>122,00</b>	<b>122,00</b>

El estudio señala como las dos causas principales del mayor costo del producto, a elevada capacidad ociosa de las fábricas (terminales y subsidiarias) y los altos costos debidos a la carencia de economías de escala. El volumen de producción de una planta de montaje es del orden de las 100.000 unidades por año, mientras que ninguna de las fábricas existentes llega a la mitad de ese valor; el de una planta de fundición, de 150.000 unidades anuales (lo cual equivale a una sola planta para todo el mercado nacional) y la de una planta de mecanizado a 600.000 unidades año, que es tres veces el volumen de la producción local. Lo mismo ocurre con la industria proveedora de partes, donde se encuentran varias empresas para cada artículo, en una profusión que baja las escalas productivas y aumenta los costos. En cuanto a la capacidad ociosa, ella fue estimada en un 38 % para la industria terminal en 1967 (comparado con el 20 % que se acepta como normal) y en un valor equivalente para los proveedores (40 % en tapicerías, 37 % en metalúrgica, 35 % en plásticos, etc.). Básicamente, esta distorsión se origina en el hecho de que en un mercado que admitía, a lo sumo, una sola planta de automotores, se instalaron nueve empresas, provocando un incremento irracional de los costos y una pérdida sensible para el país, que se multiplica por la repetición de la misma política de la industria proveedora de partes.

Según el estudio mencionado, la mano de obra local tiene una productividad igual a un quinto de su contraparte norteamer-



ricana, como consecuencia de las condiciones técnico-económicas en que se desenvuelve la producción y marca una diferencia sensiblemente similar a la del ingreso por cabeza en ambos países.

Lo mismo ocurre en la industria siderúrgica, donde la única planta integrada (SOMISA) no solo trabaja a costos elevados, sino que se ve acompañada por un grupo de acerías menores, de escasa integración y bajas economías de escala, que incrementan aún más, los costos de producción de los bienes finales por su elevada ineficiencia respecto a los promedios internacionales. Y los ejemplos pueden repetirse para prácticamente todas las actividades industriales del país. En unos casos, el equipo es obsoleto; en otros, faltan economías de escala por la escasa dimensión del mercado nacional o por la proliferación exagerada de plantas competitivas; en otros se debe a la enorme capacidad ociosa instalada por las mismas razones, y en otros a la carencia de economías externas. Esta ineficiencia industrial incide fuertemente sobre el desarrollo nacional al provocar una pérdida considerable de riqueza por escaso aprovechamiento del trabajo y redundancia en una reducción del ingreso nacional y en un mayor costo de las inversiones productivas. Se ha calculado por ejemplo, que los equipos construidos en el país cuestan el doble que sus similares provenientes de los centros industriales. Es decir que las inversiones realizadas en moneda local tienen una efectividad igual a la mitad que si se realizaran en divisas. El ahorro que el país destina a inversiones en equipos equivalente al 12 % del producto bruto, pero sería de solo el 6 % —para la misma masa de bienes físicos instalados— si se aplicaran precios internacionales a los bienes que el país construye con ese fin.

Por último, la ineficiencia de la producción nacional ha creado el fenómeno característico de que los propios industriales argentinos fueron antiindustriales durante un largo plazo. En efecto, a medida que descubrían que la instalación de una fábrica local por un proveedor que antes

importaba redundaba en un mayor costo de sus insumos los industriales locales se pronunciaban a favor de la libre importación de los mismos. Es por eso que durante décadas se han producido pujas entre ramas industriales de intereses opuestos; los industriales textiles, por ejemplo, pedían protección para sus productos, pero libre ingreso del exterior de los equipos de hilados, mientras los fabricantes de estos últimos solicitaban protección para ellos y libre importación de piezas metálicas, y así sucesivamente en las diversas ramas del espectro industrial, de manera que las ventajas otorgadas a uno se transformaban en desventajas para el otro. Es por esto que la misma de la industria argentina y su temprana ligazón al mercado mundial, han colaborado en crear una conciencia antiindustrializadora entre los propios industriales, que se continúa hasta la actualidad.

Ultimamente se ha hecho amplia publicidad sobre las exportaciones industriales argentinas, dando la imagen de una eficiencia muy superior a la mencionada en este trabajo, pero que no puede tomarse en cuenta como argumento porque esas exportaciones se hacen a precios inferiores a los del mercado local, para obtener beneficios marginales, obtención de reintegros y ventajas impositivas, además de la utilización de la capacidad ociosa instalada, y no representan una auténtica capacidad competitiva de la industria. Esas exportaciones son beneficiosas para el país y deben mantenerse, pero aquí no se analizan por su papel global en la economía sino por su imagen de eficiencia industrial que no es real. Por otra parte la escasa importancia de esa actividad se aprecia en su magnitud, pues las exportaciones no tradicionales de productos industriales sumaron el año pasado unos 400 millones de dólares cuando solo el valor agregado por la industria argentina alcanza a los 10.000 millones de dólares, si se agrega a esta cifra el valor de los insumos agropecuarios e importados que componen el costo total de los bienes ofrecidos, se llega a que esas exportaciones apenas alcanzarían a un 2 % de la producción local, con lo que se demuestra su debilidad y escasa impor-

tancia actual, pese a sus innegables efectos positivos sobre la balanza comercial. La solución a estos problemas exige un esfuerzo tendiente a mejorar y dinamizar la economía industrial en todas sus ramas, mediante la renovación de equipos, el retiro de las instalaciones obsoletas, y la concentración de plantas hasta llegar a niveles de eficiencia adecuados. Para ello habrá que pasar en muchos casos sobre los intereses privados existentes (como en el caso de las empresas de automotores que se deberían fusionar al menos en una sola empresa para cada tipo de vehículo) como la única forma de avanzar auténticamente por el camino del desarrollo industrial.

#### c) Concentración geográfica y falta de integración nacional

La industria argentina está altamente concentrada en sentido geográfico puesto que el 70 % aproximadamente se ubica en la estrecha faja litoral que se extiende desde la ciudad de La Plata hasta Rosario. En el resto del país, con la excepción de Córdoba, sólo se han establecido las industrias productoras de bienes locales, como los ingenios azucareros en Tucumán y Salta, las bodegas de Cuyo, las plantas de cemento en las zonas de calizas adecuadas, etcétera. Esta concentración de la industria se debe en parte a su dependencia del abastecimiento exterior que la hace buscar los puertos de arribo de los bienes importados, y en parte a la importancia del mercado porteño, que consume más de la mitad de la producción nacional. A lo largo del tiempo, la concentración geográfica de la industria ha dado lugar a la creación de una serie de economías externas (en especial, comunicaciones, transportes, energía, pero también disponibilidad de mano de obra, personal especializado, etc.) que favorecen la instalación de nuevas industrias en el área y aumentan nuevamente la concentración.

La concentración agudiza la diferenciación histórica entre la Capital y el Interior del país, y es cada vez más la causa y el efecto de una polarización económica regional, que desarticula las posibilidades de la eco-

nomía nacional y concentra los beneficios del progreso en una parte reducida del territorio y la población.

También en este aspecto, la industria colabora en la diferenciación regional y en el proceso de empobrecimiento continuo de las provincias más atrasadas. Mientras que en otros países, la industria fue el gran nivelador de la riqueza para toda la extensión geográfica de territorio, en la Argentina cumple un efecto contrario, porque se adapta a una situación existente desde el siglo pasado, sin que los esfuerzos esporádicos del Estado hayan logrado evitarlo.

#### d) Monopolización

Como se ha visto, desde su origen la industria argentina ha tenido un elevado grado de concentración de la producción, que equivale, en la mayor parte de los casos, a situaciones de monopolio o de oligopolio industrial. Analizando el censo de 1935 y diversas informaciones económicas oficiales, Dorfman llega a la conclusión de que 240 sociedades empresarias concentran "más de la tercera parte, y quizá la mitad, del capital industrial total de la República". Si bien es cierto que desde esa fecha hasta 1955 se instalaron numerosas industrias pequeñas y medianas, el crecimiento de las grandes empresas fue al menos paralelo; los datos del censo industrial de 1954 permiten suponer la aparición de un sector considerable de pequeños empresarios junto a un grupo de establecimientos enormes que mantenían su predominio productivo. Luego comenzó el ingreso masivo del capital extranjero en plantas de tamaño considerable para la estructura de la industria argentina hasta provocar una mayor concentración de la producción. Según los análisis del CONADE, sobre el censo industrial de 1964, el 69 % de la producción industrial nacional se realizaba en ramas altamente concentradas, y el otro 16 % en ramas medianamente concentradas. El estudio demuestra, asimismo, que la concentración y la participación del capital extranjero son fenómenos paralelos: las ramas de estructura oligopólicas son aquellas don-



de hay mayor inversión de capital extranjero.

Un estudio realizado por el CONADE sobre los datos del Censo Industrial de 1964, señalaba que las empresas extranjeras ele-

gían las ramas más altamente concentradas, como base para sus inversiones y, difícilmente entraban en aquellas donde predominan condiciones de competencia. El cuadro que resume dicha situación es el siguiente:

**Participación de las empresas extranjeras en la producción manufacturera nacional, según el grado de concentración de las distintas ramas (año 1963)**

<b>Estructura de las ramas industriales</b>	<b>Valor de la producción controlada por el capital extranjero en dichas ramas</b>
Ramas concentradas	32,4 %
oligopólicas	52,9 %
Parcialmente oligopólicas	20,4 %
Ramas medianamente concentradas	11,9 %
Ramas escasamente concentradas	1,9 %
<b>Participación total en la producción industrial</b>	<b>24,6 %</b>

Desde entonces, la participación del capital internacional en la industria argentina y su concentración oligopólica no hicieron más que aumentar. La falta de censos y datos industriales —cuidadosamente postergados por todos los gobiernos recientes— obliga a hacer estimaciones sobre datos generales, a falta de información veraz. En la actualidad, un centenar de empresas industriales, cuyos nombres figuran en los listados de grandes empresas que publican anualmente la revistas "Mercado" o "Panorama de la Economía Argentina", arrojan un 25 % de la producción industrial; y unas pocas centenas adicionales arrojan otro 25 %. Es decir, que la mitad de la producción industrial argentina está monopolizada por un puñado de empresas, donde el capital extranjero tiene una elevada participación. De las cien empresas extranjeras existentes en el país, la mitad son extranjeras, y se calcula que el 30 % de la producción industrial local está controlado por empresas cuya sede está más allá de nuestras fronteras. En las estructura de mercado, la monopolización incrementa la ganancia de las

grandes empresas y reduce su interés por el progreso tecnológico. Ello explica, en buena parte, el mantenimiento de la ineficiencia productiva de la industria argentina, puesto que la falta de competencia reduce apreciablemente el impulso a reducir los costos mediante la mecanización. En la mayor parte de los casos, el Estado ha colaborado con esta situación al proteger a los monopolios mediante barreras aduaneras a la importación (necesarias, por otra parte, por razones de balanza de pagos) sin exigir de la industria ni modernización ni mayor eficiencia por vías administrativas, que compensen las fallas de mercado.

El respeto del Estado por la empresa privada se ha transformado en una forma de sumisión a los intereses de los monopolios, que debe ser revertido por una enérgica política al servicio de los intereses populares, cuyo objetivo sea la eliminación de la dependencia estructural de esa actividad, respecto al exterior, y su transformación en una herramienta enérgica del progreso social.

## BIBLIOGRAFIA

DORFMAN, Adolfo, Evolución Industrial Argentina (Losada, 1942).

C.F.I. y C.C.E. Programa Conjunto para el desarrollo Agropecuario e Industrial (1963).

Comisión Honoraria de Reactivación Industrial, Informe sobre la Industria Argentina (1963).

CONADE. La concentración de la industria argentina en 1964. (Publicación interna, 1971).

Comisión de Estudios de la Industria Automotriz. Informe Económico (1969).

EDUARDO Jorge, Industria y Concentración Económica (Siglo XXI, 1971).

### Fuentes Estadísticas

FIAT-OECEI, Argentina Económica y Financiera (1966) - CEPAL, El Desarrollo Económico de la Argentina (1957) - Banco Central, Origen del Producto y Distribución del Ingreso - 1950-69 (1971).

DNEC, Censos Industriales de 1935, 1946, 1954 y 1964 y Estadísticas Industriales de 1937, 1939, 1941, 1948 y 1950.



# **Diagnóstico, objetivos y medidas para un programa de reconstrucción y liberación nacional en el sector energía**

**EQUIPOS POLITICO-TECNICOS DE JUVENTUD PERONISTA**

**(Reg. I)**

**(Sub-Area Infraestructura Económica)**

El presente documento pretende recoger los aspectos centrales de las manifestaciones de la dependencia en el sector energía. El planteo y desarrollo de este objetivo ha llevado a otorgar tratamiento sólo accidental o parcial a otros elementos de diagnóstico que hacen a la formulación de un cuadro general de la situación y perspectivas del sector.

## **I Diagnóstico**

Un diagnóstico de la dependencia en el área energética recae necesariamente en la industria proveedora de equipos, los beneficios girados al exterior, la alta intensidad de capital, la incapacidad del sistema actual para redistribuir recursos y la colonización cultural y política de los grupos dominantes en el sector.

1. Industria proveedora de equipo: casi íntegramente dominada por el sector privado, en buena medida extranjero, es incapaz de proporcionar internamente equipos complejos o de un alto componente absoluto de valor agregado, tales como grandes módulos de generación, medidores, alternadores, equipos de perforación, tubos para conductos de grandes dimensiones, etc. Es conveniente aclarar que esta industria no ha contado con una política oficial de largo plazo que le permitiera una expansión programada.

2. Las empresas petroleras son las que mayor peso tienen en lo relativo a evasión de divisas en sus múltiples formas (regalías, licencias, marcas, etc.). Tanto en el área de exploración-explotación, como en la industrialización y comercialización en el primer punto las empresas que

actúan como contratistas de YPF y las empresas de perforación y servicios conexas; en el segundo, esencialmente Shell y Esso cuyas ganancias están garantizadas por una errónea visión del problema petrolero argentino. En el sector electricidad cabría mencionar el accionar de CIAE, cuya rentabilidad también se encuentra asegurada. Siendo todas ellas filiales de empresas multinacionales, los beneficios que obtienen los giran a las casas centrales.

3. Las fuertes inversiones necesarias en el sector, especialmente en el eléctrico, cuyo período de retorno es muy prolongado y la incapacidad de la conducción económica de los gobiernos liberales para canalizar el ahorro interno, lo que necesita el sector han hecho que se recurriera crecientemente a fuentes externas de financiamiento. Este es un dato casi enteramente técnico del problema, por lo que debe tomarse como una restricción salvo que se pueda adoptar una política global excesivamente fuerte en materia de financiación y relaciones internacionales. Para tener una idea del capital que requieren los proyectos del sector, basta mencionar que Corpus (aprovechamiento hidroeléctrico) puede llegar a exigir unos 2.000 millones de dólares; o que perforar un pozo explo-



ratorio de petróleo cuesta un millón de dólares.

4. El sistema capitalista tal como se encuentra en nuestro país, es incapaz para redistribuir la riqueza, por cuanto alienta la supervivencia de los más aptos, lo que no significa de los más convenientes para el pueblo. Así, en este servicio público puede verse que la electricidad no llega a todos los sectores de la población, sino y solamente a aquellos que pueden hacer rentable una extensión de línea; o bien que la energía eléctrica se paga más barata en centros urbanos populosos (habitualmente con mayores ingresos por habitante) que en zonas marginales o pequeñas poblaciones.

5. El grado de colonización de la conciencia cultural y política nos conduce desde la actividad general hacia casos particulares del sector. La exigencia de actuar con la más moderna tecnología, de tener como referencia los costos internacionales, en fin la conciencia permanente y activa de reeditar en nuestras actividades los modelos de los países imperialistas conduce a una forma sutil pero efectiva de dependencia. La tendencia hacia los grandes módulos de generación eléctrica implica necesariamente inversiones "llave en mano" o, en el mejor de los casos, unidades con alto porcentaje de componente importado; la subvaloración de las empresas argentinas lleva a licitar obras civiles en el ámbito internacional; los requerimientos de un técnica compleja como la nuclear conduce a producir una élite de especialistas cuyo sofisticado mundo técnico resulta inobservable; la conveniencia de que los obreros participen en la gestión empresaria conduce a iniciar la cogestión exactamente en el extremo opuesto al generador de una auténtica autogestión: el Directorio de las empresas; en fin, la necesidad del beneficio, nos ha impedido apreciar que los conceptos de capital y rentabilidad (en sentido privado) tienen otra dimensión en el ámbito social. En la actividad de los hidrocarburos no resulta excesivamente distinto el panorama. Debido al principio de que hay áreas

de la actividad con rentabilidad diferencial y de que los costos internacionales son el parámetro hacia el que hay que tender, se ha partido la actividad petrolera en dos áreas nítidamente separadas: exploración-explotación (rubros no rentables) e industrialización-comercialización (rentables). La cuestión parte de no advertir que esas áreas son rentables porque un conjunto de normas reguladas por el Estado las han hecho así y no por una razón natural; es decir si se continúa fijando el precio del crudo nacional sobre la base de los precios internacionales sin tomar como referencia los costos internos de exploración-extracción, se seguirá subsidiando las actividades llamadas rentables. Tanto se ha admitido este esquema que se cuestiona el número de surtidores de nafta en vez de la adecuación entre el precio y costo del crudo argentino. En años pasados se admitió como bueno el principio de que el petróleo existente hay que sacarlo, que en el fondo del yacimiento carece de valor y para ello se recurrió, en una enfebrecida carrera extractiva, a todos los medios al alcance sin controlar las posibles consecuencias, llegando incluso a agotar prematuramente los pozos, permitiendo un indiscriminado ingreso de capitales y sin medir el significado del despilfarro de gas y petróleo a la luz de las necesidades petroquímicas futuras. Al considerar que la actividad del Estado es sólo supletoria de la privada, se han mantenido inactivos equipos de perforación de YPF o sus destilerías con capacidad ociosa a fin de optimizar la ocupación privada; en fin, no se recurre a la fijación de precios promocionales por entender que es el mercado el único con capacidad para determinarlos.

Finalmente resta destacar que se acepta la división de América Latina en tantos compartimentos estancos como países existen. Así resultaba que ante expansiones significativas de la actividad, tales como la incursión en áreas marítimas, o la apertura de zonas para exploración-explotación en Perú, Bolivia u otros países se recurre a las empresas internacionales que aparecen como las únicas poseedoras del capital, la eficiencia y la tecnología, sin

tener en cuenta que en conjunto, los países latinoamericanos pueden contar con esa capacidad adecuada. También se admite discutir o informarse sobre decisiones en la Cuenca del Plata dejando de lado la discusión de esa cuenca en el seno de Latinoamérica, la que necesariamente debe incluir la Cuenca del Amazonas tanto como la del Plata. En fin, enfrentamos a las empresas multinacionales en cada país aisladamente, sin proponer una estrategia común entre los países hermanos que eche las bases para la liberación latinoamericana.

## **II Objetivos generales de la política energética**

La estrategia energética se concibe como un componente de una estrategia global que permita al pueblo recorrer el camino de la liberación. Así el Poder Político deberá fijar pautas generales que determinen el sentido de las decisiones en cada área de actividad.

El Sistema de Planificación debe ser el mecanismo mediante el cual convergen los sectores para coherentizar esa política global. En el mismo deben estar determinados los puntos en que el Sector Energía actúa, tanto como proveedor de información como por ser ejecutor de la política definida. La participación que los obreros y el resto de la comunidad tengan en dicho sistema o entre otros entes de decisión, será una decisión de índole política a la que el sector habrá de adecuarse.

Asimismo, será el gobierno nacional el que determinará la oportunidad y criterio general para la intervención o nacionalización de empresas cuando las mismas se nieguen a seguir la estrategia global o sectorial o practiquen algún tipo de boicot a la producción y/o precios, o cuando la estrategia sectorial determina la necesidad de nacionalizar áreas de actividad.

La política general sobre giro de dividendos al exterior o remesas por licencias, royalties, know-how u otros rubros que afectan al Balance de Pagos, tendrá fundamental importancia sobre el sector Energía, por cuanto es uno de los que mayor incidencia tiene sobre el resultado de nuestras cuentas externas.

El criterio que se adopte para la distribución de las disponibilidades de capital, tiene suma importancia para la expansión del sector. La anarquía verificada en los últimos años en lo que hace al uso de fuentes de financiamiento externo, pone en peligro cualquier estrategia externa que se pretenda implementar. Cada sector, o incluso cada empresa, no debe contar con los fondos que consiga sino con los cupos que determine el Poder Político. Tal criterio tiene validez tanto en la captación del ahorro interno como en los recursos que se dispongan de fuentes internacionales. El Poder Político debe definir los criterios generales sobre los cuales basar la determinación de tarifas de los servicios públicos. En ese sentido decidirá sobre el grado de validez de los conceptos de capital y rentabilidad privados en el ámbito de los servicios públicos.

Finalmente, y consecuentemente con el punto anterior, las empresas del sector deben contar con una guía para la fijación de las tarifas, cuando se decida qué mezcla de salario directo o indirecto se utilizará para materializar la redistribución de ingresos. *El conjunto de objetivos y medidas que se presentan a continuación guardan coherencia con precisas definiciones de los puntos mencionados, e intentan presentar un grupo de decisiones correspondientes a un programa de Reconstrucción y Liberación Nacional en marcha.*

## **III Objetivos sectoriales**

1. **Concretar una industria nacional proveedora de equipos**
  - 1.1 Formalizar un plan de requerimientos a mediano plazo sobre la base de materiales y equipos normalizados.
  - 1.2 Materializar la Empresa Nacional de Equipamiento Energético.
  - 1.3 Crear Institutos de Investigación y Desarrollo de Energía Eléctrica y Combustibles en el área estatal.
  - 1.4 Convenir con los países latinoamericanos un plan de equipamiento conjunto y de complementación tecnológica e industrial.



2. **Evitar que el sector continúe siendo fuerte evasor de divisas**
  - 2.1 Propiciar la actividad exclusivamente estatal en tareas de exploración-explotación de hidrocarburos.
  - 2.2 Hasta tanto ésta cuente con capacidad operativa, celebrar contratos de obra con empresas nacionales, sujetos al manejo administrativo de YPF.
  - 2.3 Disminuir los márgenes de ganancia en las fases industrialización-comercialización adecuando el precio del petróleo crudo a los costos internos de la explotación global.
  - 2.4 Erradicar la rentabilidad asegurada en las empresas eléctricas.
3. **Minimizar el uso del capital**
  - 3.1 Hacer hincapié en el estudio y las soluciones que signifiquen tecnologías con menor uso relativo y/o absoluto de capital, especialmente de capital externo.
  - 3.2 Ampliar significativamente el catálogo de proyectos hidroeléctricos, nucleares y térmicos con utilización de carbón.
4. **Asegurar que el sector tenga capacidad para actuar como mecanismo redistribuidor de ingresos**
  - 4.1 Acelerar la extensión de los servicios energéticos a todos los niveles del consumo domiciliario.
  - 4.2 Ordenar el sector eléctrico de modo que permita implementar una gestión empresaria coherente.
5. **Descolonizar culturalmente el sector**
  - 5.1 Eliminar las licitaciones o contrataciones "llave en mano".
  - 5.2 Favorecer a las empresas nacionales, en especial las estatales en la adjudicación de obras.
  - 5.3 Agregar a la Empresa Nacional de Electricidad (o a AYEE) la explotación eléctrica de la energía atómica.
  - 5.4 Asegurar que los mecanismos de participación obrera en la gestión empresaria garanticen la efectiva participación de las bases.
  - 5.5 Desligar las tarifas de los servicios públicos del concepto de rentabilidad privada.
- 5.6 Implantar en las empresas del sector sistemas de contabilidad de costos por función y presupuestación por programas.
- 5.7 Atribuir costos propios e indirectos en cada etapa de los procesos productivos.
- 5.8 Evitar el desperdicio indiscriminado de petróleo y gas en los yacimientos.
- 5.9 Dar prioridad a la utilización de los equipos de las empresas nacionales especialmente las estatales.
6. **Proponer al país una estrategia energética que...**
  - 6.1 Sustituya la utilización de derivados del petróleo
  - 6.2 Se integre en la estrategia de transporte de tal modo que contemple lo que en ésta se proponga respecto del transporte ferroviario y automotor privado.
  - 6.3 Permita conservar la materia prima para la industria petroquímica.
  - 6.4 Penalice el consumo causante del sobreequipamiento del sector y se acompañe de una fuerte actividad propagandística a fin de disminuir los consumos picos.
7. **Propiciar la formación de Empresas Multinacionales Estatales Latinoamericanas, con el doble objetivo de acelerar la integración y enfrentar a la multinacionales imperialistas, en los rubros siguientes:**
  - 7.1 Equipamiento eléctrico.
  - 7.2 Equipamiento petrolero.
  - 7.3 Servicios y explotación petrolera.
  - 7.4 Ente de Investigación y Desarrollo de Tecnología Eléctrica.
  - 7.5 Ente de Investigación y Desarrollo de Tecnología de Combustibles.

**Nota:** En varios documentos la J.P. se ha expedido respecto de la adecuación de proyectos y planes gubernamentales a los objetivos de reconstrucción nacional. Acerca de la corporación de empresas y del régimen de inversiones externas, en el "Análisis del pacto social y paquete de leyes económicas (EPT, junio 73), y sobre problemas específicos del sector energía, en "Comentarios sobre el programa energético" (Informe económico al 24/IX/73, EPT Reg. I).

# **Dependencia y estructura del sistema financiero argentino**

**(Antecedentes y evolución hasta 1973)**

**LISANDRO BARRY  
HECTOR AMADEO**



1. El propósito perseguido en este trabajo es presentar una información breve, pero lo más precisa posible, de las funciones y características del sistema financiero en la Argentina, hasta la asunción del gobierno popular. En la segunda parte del trabajo se presentará un análisis de las modificaciones surgidas a partir de la nacionalización de los depósitos. Es decir, la parte que se analiza a continuación tiene las características de un diagnóstico del sistema financiero hasta el momento de producirse las modificaciones mencionadas.

Es probable que inmediatamente surja una pregunta: ¿cuál es la importancia hoy día de conocer cómo funciona el sistema financiero en nuestro país? En primer lugar, en un sistema capitalista —aun cuando sea dependiente como el nuestro— el dinero, y su manejo, constituye un elemento fundamental, por cuanto sin el mismo el sistema prácticamente no podría funcionar. En efecto, el sistema capitalista es esencialmente un sistema en que se produce para el intercambio, para el mercado, como medio para ganar dinero. De esta manera el dinero constituye algo así como la sangre o la savia del sistema y, por lo tanto, analizar los mecanismos de control del dinero que ejercen por diversos medios las instituciones componentes

del sistema financiero (bancos, compañías financieras, cajas de crédito, etc.) es, creemos, de gran importancia. Más aun cuando dicho sistema es, actualmente, uno de los puntos de apoyatura más significativos que tiene el capital imperialista para desarrollar sus negocios en nuestro país.

El sistema financiero, como veremos, es un medio por el cual los monopolios se apropian de una parte sustancial del ahorro interno, con lo cual se acentúa la concentración de los sectores productivos, la desnacionalización de la economía y la descapitalización progresiva del país. Es decir, el sistema financiero, al facilitarle dinero en préstamos a las filiales locales de las grandes corporaciones imperiales, actúa como un mecanismo más en el proceso de consolidación de la dominación extranjera y la dependencia. Es por esto que al imperialismo le interesa no sólo apropiarse de sectores y empresas industriales y comerciales, sino también de sectores financieros.

2. Los bancos comerciales son los componentes principales del sistema financiero. Los mismos, al recibir depósitos en cuenta corriente, actúan como intermediarios de los pagos. Además reciben otros tipos de depósitos, a plazo y de ahorro. El organismo que primariamente emite

dinero es el banco central. Sin embargo, los bancos comerciales, con la masa de depósitos que reciben, efectúan préstamos, que a su vez crean nuevos depósitos, con lo cual los bancos comerciales se constituyen en creadores de lo que se denomina dinero bancario (depósitos). Pero los bancos comerciales no son los únicos componentes del sistema financiero; existe toda una gama de intermediarios del dinero, que reciben fondos del público y los prestan a interés que, por ahora, los denominaremos con el nombre de intermediarios financieros no bancarios.

En esencia, las operaciones fundamentales del conjunto del sistema financiero consisten en captar los excedentes líquidos o ahorros en forma de dinero del público y redistribuirlos por medio del crédito. A primera vista, el papel del sistema financiero parecería ser neutral; sin embargo, no es así. El sistema financiero en primer lugar, acelera la concentración de capital al captar fondos ociosos y facilitarlos a través del crédito a los empresarios. De esta manera se convierte un dinero inactivo en capital en funcionamiento, que le permite a los empresarios obtener ganancias. Y a su vez los intermediarios financieros (sean los bancos o los otros intermediarios), por el solo hecho de intermediar, es decir, usar dinero de otros para prestarlo, también obtienen una ganancia de los intereses que cobran.

Ahora bien, al mismo tiempo que el sistema financiero acentúa la concentración de capital, acelera e intensifica su centralización, es decir la constitución de monopolios. Esto último lo logra controlando discriminatoriamente el crédito, o sea, determinando su destino. Con ello —y por la posición estratégica del sistema financiero en el manejo del dinero— puede privar o proveer de capitales a los sectores empresarios. En este aspecto juega un papel primordial el criterio con que las instituciones financieras, como empresas, otorgan sus préstamos: en un sistema que se guía por la consecución del máximo lucro privado buscarán integrar sus carteras de préstamo con empresas altamente solventes, como un medio para reducir los riesgos y maximizar las ganancias. En defi-

nitiva, como es sabido —especialmente en el caso de los bancos— se le presta al que tiene.

Es típico de las actividades financieras en general que, para realizar las operaciones que recién se describieron, el capital propio que el financista aporta sea ínfimo con relación a la magnitud del negocio que luego maneja. Así, por ejemplo, en nuestro país tomando sólo el sistema bancario, según los datos del Banco Central, el capital que más reservas representaba era sólo el 8,3 % del total de los préstamos otorgados. Si el cálculo se reduce al capital, dicho porcentaje disminuye al 3,9 %. Es importante destacar en este sentido, que los bancos extranjeros son los que presentan el menor porcentaje de capital propio con relación al volumen de préstamos otorgados: sólo el 2,1 % frente al 3,9 % del conjunto de bancos y al 4,4 % que presentan los bancos oficiales.

**Sistema Bancario - Capital Propio/Préstamos  
(en %) al 30/6/1972**

	Cap. + Reserv. Capital	
	Préstamos	Préstamos
Total Bancos	8,3	3,9
Bancos oficiales	8,9	4,4
Bancos privados nac. de Capital Federal	6,4	2,9
Bancos extranjeros	8,3	2,1
Bancos privados nac. del Interior	7,3	4,7

**Fuente:** B.C.R.A., Boletín Estadístico, julio 1972.

Si se tiene en cuenta que el capital bancario se forma en definitiva por la suma del capital mínimo original y la acumulación de los intereses sobre los préstamos, cuyo origen son los depósitos de enorme cantidad de ahorristas, puede inmediatamente concluirse que el capital bancario extranjero en la Argentina es en realidad capital nacional producto del ahorro nacional.

Por consiguiente las instituciones financieras reúnen la mayor parte de los fon-



dos excedentes disponibles y factibles de ser utilizados como capital, y los ponen al servicio de la industria y el comercio (contra el pago de intereses) para que los empleen en esa condición. En este proceso facilitan la reproducción del sistema en una escala mayor, pero a la par acrecientan el poder económico-financiero de unas pocas empresas en detrimento de otras. Al mismo tiempo que se desarrollan los negocios del sistema financiero, éste va concentrando en sus manos, y por lo tanto controlando, la mayor parte de las transacciones monetarias de la sociedad. Así, en nuestro país del total de recursos financieros detectables, el 80 % se encontraban en manos de distintas instituciones financieras (incluyendo la bolsa de valores y las financieras de automotores). El 20 % restante eran billetes y monedas en manos del público y empresas. (Estos datos corresponden a fines de 1970 y han sido extraídos del trabajo "Comportamiento Financiero del Sector Privado", de G. Breslin y B. M. de Kappou, Secretaría de Planeamiento y Acción del Gobierno - Subsecretaría de Desarrollo, Bs. As., mayo de 1972).

3. En los países capitalistas centrales el sistema financiero cumplió un papel decisivo y hegemónico en el proceso de concentración y monopolización. En los países dependientes como la Argentina, por el contrario, el sistema financiero ha jugado un papel de complementación —es decir, no desencadenante— como consecuencia de las características propias del desarrollo del capitalismo dependiente.

En efecto, el alto grado de monopolización de la economía argentina es básicamente el resultado de la forma en que penetra el capital extranjero, como consecuencia de la "reapertura" de la economía a partir del golpe de 1955 y, en especial, desde las leyes frondizistas de promoción de inversiones externas. Desde entonces la inversión extranjera —al amparo de protecciones especiales de los sucesivos gobiernos del régimen— se da bajo formas monopólicas, controlando prácticamente de entrada las ramas en que se instala y provocando, posteriormente, una fuerte subor-

dinación de sectores complementarios de dicho capital. Esto traerá aparejado una creciente concentración y desnacionalización de la economía nacional.

Al instalar filiales y subsidiarias en nuestro país, los conglomerados multinacionales radican, en general, una pequeña parte de capital propio y completan la inversión por dos vías: los créditos de proveedores del exterior —con lo cual se incrementa el endeudamiento externo del país— y la captación de ahorro interno por diversos medios, a través del sistema financiero local. Así, por ejemplo, la inversión de 72 millones de dólares realizada en la Argentina por cinco compañías petroleras entre 1959 y 1962, se financió del siguiente modo: u\$s 18 millones de inversión propia; u\$s 30 millones por colocación de debentures en el país (esto es uso del ahorro interno) y los u\$s 24 millones restantes fueron provistos por instituciones financieras locales (uso del ahorro nacional) y agencias financieras del gobierno de los EE. UU. La fuente de estos datos es, creemos, insospechable: J. Mc. Lean, "Financing Overseas Expansion" (Financiamiento de la Expansión Ultramarina), Harvard Business Review, marzo-abril de 1963, pág. 64

De esta manera el sistema financiero, si bien no ha provocado la monopolización de la economía, se ha constituido en un complemento esencial para el desarrollo de los negocios del capital imperialista en el país. Por diversas razones, que se analizarán más adelante en detalle, puede verse que la presencia en la esfera productiva de las filiales de los conglomerados multinacionales provoca la *desnacionalización del sistema financiero en cuanto al uso que se da a los recursos que capta*. Es decir, aún sin que se desnacionalice el sistema financiero en lo que se refiere a su propiedad, el mismo se desnacionaliza por el destino que le da al ahorro nacional que capta. Al absorber una masa considerable del ahorro interno a través del sistema financiero, las empresas monopólicas extranjeras ven facilitada su acumulación en el país sin que se afecte su remisión de dinero al exterior por diversos conceptos (utilidades, regalías, intereses, etc.).

Por otra parte, el mismo sistema financiero no podía estar ajeno al proceso de desnacionalización progresiva de la economía, y en efecto, su traspaso a manos extranjeras comenzó a darse en forma acelerada a partir de 1967, con el segundo ministerio de Krieger Vasena.

4. Lo que brevemente acabamos de esbozar no ha sido siempre así en nuestro país. El estado actual de cosas y el papel que el sistema financiero juega en el mismo, es el producto de la desmantelación sistemática de la organización del sistema financiero creado durante el gobierno del general Perón.

Desde 1946 con la nacionalización del Banco Central y en particular con la nacionalización de todos los depósitos bancarios se hizo posible que el manejo del crédito quedara en manos del Estado. Al nacionalizarse los depósitos, todos los bancos debían actuar como agentes del Banco Central, es decir, debían registrar los depósitos del público por cuenta y orden de dicha institución. Ello posibilitaba la supresión de la relación entre préstamos y depósitos en los bancos y la reasignación de los fondos selectivamente, por parte del Banco Central.

La nacionalización de los depósitos bancarios permitía, de esta manera, orientar el crédito no en función del lucro privado de los bancos y de los sectores más poderosos, sino para alentar y promocionar el desarrollo nacional independiente. Se quebraba así el criterio de lucratividad privada en la asignación del ahorro nacional para hacer primar el criterio de fomento. Desde 1945 se comenzó a desarrollar, en amplia escala, el crédito industrial a mediano y largo plazo, hasta entonces prácticamente desconocido en el país.

El Banco de Crédito Industrial fue un instrumento fundamental de la política peronista en materia crediticia. Sus operaciones de crédito se destinaron principalmente al estímulo de los que carecían de medios suficientes para iniciarse en la actividad industrial y a los cuales, hasta entonces, el crédito ordinario no tenía en cuenta por tratarse de operaciones de riesgos superiores a las garantías o que

requerían largos plazos de amortización e intereses bajos. De tal manera se contribuía al desarrollo de nuevas industrias chicas y medianas y al fortalecimiento de otras ya existentes que se encontraban en situación desventajosa frente a las empresas más grandes y concentradas.

En once años, desde el comienzo de sus operaciones en setiembre de 1944 hasta 1955, aproximadamente 278.000 créditos fueron otorgados por el Banco de Crédito Industrial, por un total de m\$n. 31.100 millones.

Una amplia gama de actividades fue favorecida por la acción crediticia del gobierno peronista. Se otorgaron préstamos especiales que beneficiaron a pequeños industriales de oficio que hasta ese entonces trabajaban con herramientas manuales y pequeña maquinaria auxiliar. Se concedió crédito abundante para la adquisición de maquinaria y equipo por parte de pequeñas empresas constructoras, para la instalación de plantas piloto, y para la industrialización de inventos nacionales. Se utilizó el crédito para estimular la investigación tecnológica de técnicos carentes de capital. El apoyo crediticio del Banco de Crédito Industrial posibilitó el desarrollo de cooperativas de electricidad en el interior del país, la instalación de frigoríficos regionales, la creación de núcleos industriales, la fabricación de motores diesel, maquinaria agrícola, vagones ferroviarios y sus repuestos, etc.

La presencia crediticia del Banco de Crédito Industrial fue, además, uno de los estímulos principales al desarrollo de la producción minera.

La filosofía general que guió la política crediticia del gobierno peronista queda ilustrada en las siguientes palabras del general Perón, citadas en el 2º Plan Quinquenal: "Señalo en este momento para el futuro, y como política crediticia ideal para nuestra doctrina económica, los siguientes objetivos: 1º) el crédito bancario debe servir para que cada argentino construya su propia casa; 2º) el crédito bancario debe posibilitar a cada agricultor la adquisición de su propia tierra; 3º) el crédito bancario debe posibilitar la organización cooperativa de la producción agraria, minera e



industrial, y la actividad cooperativa de las mismas debe tener privilegio en el crédito sobre las actividades económicas individuales”.

Por otro lado, como señala Cafiero, refiriéndose al crédito minero: el “otorgamiento de préstamos prescindió de la situación patrimonial de los beneficiarios, sustentándose el criterio de que el préstamo minero era concedido al yacimiento y no al productor” (A. Cafiero, “Cinco años después”). Estos ejemplos muestran claramente cuál fue, en esencia, la orientación y el criterio de asignación del ahorro durante el gobierno de Perón.

El avance del Estado en el manejo del crédito —y por tanto, del ahorro nacional— se vislumbra claramente cuando se analiza la evolución de la participación de la Banca Oficial en el otorgamiento de préstamos.

Participación en el Crédito por grupos de bancos (en %)

	1943	1950	1954
Total Bancos	100,0	100,0	100,0
Bancos oficiales	54,0	84,0	90,0
Bancos privados	46,0	16,0	10,0
Bancos nacionales	29,0	11,0	7,0
Bancos extranjeros	17,0	5,0	3,0

Fuente: A. Carbonell Tur, “La Estabilidad Monetaria y la Banca Comercial en la República Argentina: 1935/69”. Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires, 19471.

Otro aspecto de fundamental importancia, derivado de la nacionalización de los depósitos y la centralización del crédito en manos del Banco Central, fue la contribución del ahorro nacional al desarrollo de la Economía de Estado. En efecto, como señala J. C. Esteban, “con excepción del período 1950-52 la participación de las empresas estatales en el crédito es preponderante”: 61 % en 1948 y 49 % en 1955. Las maniobras de deliberada liquidación por asfixia financiera de las empresas del Estado a partir del golpe gorila de 1955, dieron lugar a que desde entonces las mismas

participaran en porcentajes cada vez más reducidos en el total del crédito. Así, en 1951 su participación había disminuido al 17,5 % y a fines de 1971 al 11,5 %.

El estímulo al desarrollo de la industria se visualiza concretamente cuando se analizan los plazos de los préstamos. De acuerdo con lo que se desprende de las memorias del Banco de Crédito Industrial, el grueso del crédito se radicó en operaciones a mediano plazo, que representaban el 65 % del total; el 24 % de los préstamos eran a largo plazo y sólo el 9 % a corto plazo.

Muchos ejemplos más podrían incluirse, pero ello cae fuera de la esfera del presente trabajo. Lo fundamental es destacar que la nacionalización de la banca fue, en ese momento —en razón del desplazamiento profundo de poder político y económico que provocó— uno de los medios más importantes para concretar las banderas de independencia económica, soberanía política y justicia social levantadas por el peronismo en el poder.

5. Derrocado el gobierno peronista y a partir de las políticas neoliberales inauguradas por el equipo “técnico” de Prebisch (uno de cuyos ministros fue Krieger Vasena), el Estado comienza a perder paulatinamente el control del crédito en general. En una maniobra sin precedentes, a fines de 1957 se restituye a los bancos privados la facultad de manejar el crédito, producto del ahorro nacional. La ley 13.125/57, rememorando el más crudo liberalismo, permitió a los bancos volver a disponer libremente de los depósitos. Desde entonces, la política monetaria y crediticia quedará progresivamente subordinada a las necesidades e intereses de las grandes empresas monopólicas, generalmente de capital multinacional.

En la actualidad el sistema financiero argentino está compuesto de una parte institucionalizada y de otra no institucionalizada. La primera fracción está regulada por el Banco Central en virtud del encuadramiento dispuesto por la ley 18.061 de Krieger Vasena, que a lo que prácticamente se limitó fue a reconocer la existencia de un conjunto de entidades financie-

ras no bancarias (ante las presiones de las mismas) que se habían desarrollado entre 1957 y 1968. La otra parte del sistema, la no institucionalizada, no se encuentra bajo la regulación del Banco Central.

El sistema institucionalizado está compuesto por el sistema bancario, el sistema extrabancario, el mercado de aceptaciones y las compañías de seguro.

El sistema no institucionalizado está formado por una amplia gama de empresas: las sociedades de capitalización y ahorro, fondos comunes de inversión, las sociedades de ahorro y préstamo para usos determinados, las financieras de automotores usados, las escribanías y mutuales. La lista podría continuarse hasta llegar a los prestamistas individuales, que particularmente proliferan en las coyunturas más críticas.

La falta de datos y la poca confiabilidad de algunas estimaciones obligan a dejar de lado el análisis pormenorizado de la fracción no institucionalizada. Nos ocuparemos, entonces, particularmente, de los mercados que componen el sistema institucionalizado.

El sistema bancario está compuesto de los bancos comerciales y de inversión oficiales (nacionales, provinciales y municipales) y de los bancos comerciales privados (nacionales de la Capital Federal y del interior del país). El sistema bancario constituye junto con el Banco Central, el sistema monetario, pues al recibir parte de la moneda creada por el Banco Central crean dinero bancario a través del llamado proceso multiplicador de los depósitos. (Es importante aclarar que mientras estuvo vigente la nacionalización de los depósitos, los bancos comerciales no podían crear dinero).

Varios tipos de empresas integran el sistema extrabancario. En primer lugar encontramos a las compañías financieras, cuyos créditos, principalmente de mediano y corto plazo, se dirigen a la financiación de grandes y medianas empresas altamente solventes —llamadas de primera línea— y a la financiación de automotores nuevos. Las cajas de crédito, conocidas corrientemente como cooperativas de crédito, atien-

den básicamente las necesidades financieras de corto y mediano plazo de las pequeñas empresas.

Por último encontramos a las sociedades de crédito para consumo y las de ahorro y préstamo para la vivienda. Las primeras otorgan créditos a corto plazo al público para la adquisición de bienes de consumo durable y semidurable (vestimenta, artículos para el hogar) mediante sistemas de bonos, tarjetas de crédito y carnets. Las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, que se encuentran bajo el control de la Caja Federal de la Vivienda, otorgan préstamos hipotecarios después que el ahorrista completa un período estipulado de ahorro en la misma compañía. Estas financieras de la vivienda financian en general la compra de departamentos relativamente de lujo, y, en cierto modo, puede decirse que comparten su función con las secciones hipotecarias de los bancos comerciales y con el Banco Hipotecario Nacional, integrantes del sistema bancario.

El denominado mercado de aceptaciones, que ha tomado auge en los últimos cinco años, está manejado por los bancos comerciales y las grandes compañías financieras. La operatoria de este mercado consiste en la simple intermediación entre el ahorrista y el demandante (en general grandes empresas monopólicas) por parte de los bancos y compañías financieras, que actúan así como agentes colocadores de fondos y por lo cual cobran una comisión. En este mercado las tasas de interés son libres, en el sentido que no están reguladas por el Banco Central, y los plazos también, aunque la mayor parte de las operaciones son de corto plazo (90 a 180 días). Además es importante destacar que como las partes intervinientes no se identifican, los que operan en este mercado evaden el impuesto a los réditos.

Las compañías de seguro son el último componente del mercado institucionalizado. Las mismas dedican parte de sus fondos al otorgamiento de créditos hipotecarios y en menor medida a préstamos a sus asegurados en función del valor de las pólizas.

El cuadro completo del sistema financiero actual, sería aproximadamente el siguiente:



<b>Sistema institucionalizado</b>	<b>Sistema bancario</b>	<b>Bancos Oficiales</b> <table border="1"> <tr> <td>Nacionales</td> </tr> <tr> <td>Provinciales</td> </tr> <tr> <td>Municipales</td> </tr> </table> <b>Bancos Privados Nacionales de Cap. Fed.</b> <b>Bancos Privados Nacionales del Interior</b> <b>Bancos Extranjeros</b>	Nacionales	Provinciales	Municipales
	Nacionales				
Provinciales					
Municipales					
<b>Sistema extrabancario</b>	<b>Compañías Financieras</b> <b>Cajas de Crédito (Cooperativas)</b> <b>Sociedades de Crédito para Consumo</b> <b>Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda</b>				
<b>Sistema no institucionalizado</b>		<b>Mercado de Aceptaciones (manejado por los grandes bancos y compañías financieras)</b>			
		<b>Compañías de Seguro</b>			
		<b>Sociedades de Capitalización y Ahorro</b> <b>Fondos Comunes de Inversión</b> <b>Sociedades de Ahorro y Préstamo para Fines Diversos</b> <b>Financieras de Automotores Usados</b> <b>Mutuales</b> <b>Escribanías</b> <b>Prestamistas Individuales</b>			

**6.** Las funciones que en el presente cumple el sistema financiero en la Argentina sólo pueden ser analizadas en el marco de nuestra dependencia actual.

La dependencia, como es sabido, es un fenómeno global (político, económico, ideológico, cultural), producto de la expansión de los países imperiales y de la imposición a nivel mundial de sus proyectos de dominación.

Ahora bien, si se nos permite reducir la dependencia sólo a su expresión económica —ya que el presente trabajo se limita a algunos aspectos del funcionamiento de nuestra economía— podemos decir que la misma es “una situación en la cual la economía de determinados países (los dependientes) está condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía (la dominante), a la que están sometidas las primeras” (T. Dos Santos, “La Estructura de la Dependencia”, ed. Periferia,

Bs. As.). Pero la dependencia no debe entenderse sólo como un factor “externo”, ya que en la constitución de la misma juegan un papel primordial las clases dominantes internas, que sirven de puentes de penetración de los imperios. De todas maneras queda claro que la situación de dependencia en que se halla sumido nuestro país actualmente es requisito y consecuencia necesaria del proceso de expansión mundial del capitalismo central.

Dicho proceso, al constituir una economía mundial que integra a las economías nacionales en un mercado mundial de mercancías y capitales —imponiéndoles una división internacional del trabajo— genera relaciones económico-políticas desiguales.

Ello es así, pues el desarrollo de algunas partes de sistema se produce a expensas de otras. Así, las relaciones financieras internacionales se basan en exportaciones

de capital y empréstitos realizados por los centros de dominación, lo que les permite recibir beneficios e intereses, con lo cual aumenta su poder económico y se refuerza su control sobre las economías periféricas. A su vez las relaciones que se establecen en el comercio mundial se basan en el control monopólico del mismo por los países imperiales, lo que determina una transferencia permanente de excedentes económicos de los países dependientes hacia los dominantes.

Todos estos mecanismos de dominación económica implican, para los países dependientes un continuo drenaje de la riqueza generada por el trabajo nacional y una pérdida creciente del control sobre sus recursos productivos.

Estas relaciones desiguales se traducen en los países periféricos en una limitación de sus mercados internos y de "sus capacidades técnicas y culturales, como también de la salud física y espiritual de sus pueblos" (T. Dos Santos, *op. cit.*). Estas relaciones desiguales, por otro lado, implican que el excedente económico se concentre en unos pocos países imperialistas. Ello redundará en un continuo aumento del poderío económico-político-militar de los mismos, que a su vez utilizan para imponer a los países dependientes gobiernos y políticas que les resultan aceptables y de provecho. Sea esto último, por la intervención directa, o indirectamente por medio de una compleja red de mecanismos institucionales: actuación de organismos internacionales (OEA, FMI, BID), planes de ayuda, políticas comerciales y financieras, etcétera.

La dependencia entonces, al constituirse en un elemento necesario y estructural de la economía mundial, facilita la renovación continua del proceso de acumulación en las metrópolis y permite la reproducción del imperialismo como sistema hegemónico de dominación a nivel mundial. Ahora bien, las formas históricas de la dependencia han cambiado en el tiempo, en primer lugar en función de las etapas de desarrollo de los países dominantes y sus formas de expansión hacia afuera y, en segundo lugar en función de las relaciones

económicas y políticas internas de los países periféricos.

Dentro de este contexto pueden identificarse tres etapas de la dependencia de nuestro país. Una primera etapa de dependencia y saqueo colonial, de naturaleza exportadora-comercial, que se caracterizó por el saqueo liso y llano de nuestra riqueza. Una segunda etapa, que se consolida a fines del siglo XIX, de naturaleza agro-exportadora, en la cual el imperio —dominando monopólicamente el comercio internacional— nos compra productos del campo y nos vende bienes manufacturados, a la par que succiona excedentes por medio de empréstitos e inversiones en la infraestructura de servicios públicos.

La última etapa, que vivimos hoy, y que se inicia en 1955, se basa en la inversión de empresas multinacionales que producen para el mercado interno de nuestro país. Esta etapa de la dependencia, principalmente de carácter industrial-tecnológica-financiera, se superpone con la anterior, con la salvedad del período de recuperación de nuestro patrimonio y de ensanchamiento del área productiva del Estado llevada a cabo por el peronismo en el poder.

En la etapa actual de la dependencia los monopolios buscan establecerse en todos los lugares del aparato productivo, por lo cual podría caracterizarse como etapa de desnacionalización y vaciamiento de la economía. En la misma confluyen la deformación de la estructura productiva y de los hábitos de consumo, hábilmente manejados por el aparato publicitario de los monopolios.

Decimos que se trata de una etapa de desnacionalización y vaciamiento de la economía, pues un conjunto de dispositivos actúan integradamente como un mecanismo complejo de succión de la riqueza nacional y expulsión simultánea hacia los centros de dominación. Uno de esos dispositivos es, precisamente, el sistema financiero.

7. Se mencionó más arriba que la característica particular de la nueva forma de penetración del capital extranjero obedece a que el mercado interno se presenta



como el mayor atractivo para su radicación.

Esta nueva etapa se hace posible gracias a las concepciones y políticas económicas que, desde 1955, basan el crecimiento económico nacional en la afluencia masiva de capital extranjero. Este capital se inserta en numerosos sectores de nuestra economía bajo formas monopólicas, lo que le permite controlar desde el comienzo las ramas donde penetra. Ello provoca, paralelamente, un proceso de centralización y desnacionalización de la economía.

Al instalarse en el país, las filiales de las grandes corporaciones multinacionales, radican una pequeña parte del capital propio completando una parte sustancial del resto mediante la captación del ahorro nacional. La movilización del ahorro y el capital nacionales por parte de las empresas multinacionales se realiza por diversos medios: la venta de bonos y acciones en los mercados locales de capital, la elaboración de proyectos conjuntos y constitución de empresas mixtas con el capital nacional privado y estatal, y el uso del ahorro nacional captado por los bancos e instituciones financieras nacionales y extranjeras. Una de las grandes "ventajas" que el monopolio internacional logra al utilizar el ahorro interno es que con ello disminuye el riesgo de utilizar su propio capital en el país. Este riesgo se reduce aún más cuando, como ha sucedido en los últimos años, los monopolios ni siquiera vienen a instalar empresas "nuevas", sino que compran las ya existentes. Con ello se eliminan los costos que implica la instalación y puesta en marcha de las mismas, como así también la incertidumbre que trae aparejada el montaje de una nueva empresa.

8. ¿Cuál es el papel, cuáles son las funciones que cumple el sistema financiero en la nueva etapa de la dependencia de nuestro país?

En primer lugar debe señalarse que los bancos (incluidos los oficiales) y el sistema financiero en general —en tanto que

empresas capitalistas— buscan la máxima ganancia posible y en el negocio financiero el riesgo que se asume en el préstamo juega, en dicho sentido, un papel primordial. En efecto, en última instancia la posibilidad de ganancia de los intermediarios financieros está íntimamente ligada a la suerte que corran las empresas a las cuales prestan los fondos. De este modo los "financistas" buscarán preferentemente otorgar la mayor masa de créditos a pocas empresas solventes, con lo cual se disminuyen los riesgos y, a su vez, se reducen los gastos administrativos.

Por otro lado, hemos señalado que actualmente la estructura productiva argentina se caracteriza por la concentración monopólica en varias de sus ramas industriales, que al mismo tiempo son las que presentan la mayor penetración del capital extranjero. El control de los mercados y de las técnicas más avanzadas por parte de dichas empresas determina que las mismas presenten una mayor capacidad para autogenerar fondos posibles de ser acumulados. Pero es justamente esta razón la que, unida al poderío de las casas matrices que les sirven de aval —al hacerlas más solventes— las colocan en condiciones de ejercer monopolio del uso del crédito. Las empresas monopólicas deciden, así, en su provecho, el destino del ahorro nacional, lo que, a la par, redundará en una reducción de los fondos disponibles para el financiamiento de la pequeña y mediana empresa, por lo general, nacional. Así, por ejemplo, en 1969 (al cabo del reinado económico de Krieger Vasena) 85 empresas industriales de entre las 10 mayores del país —clasificadas según montos de ventas— recibieron el 38,7 % del crédito bancario a la industria manufacturera. Las ventas de estas 85 empresas representaban el 22 % del valor de la producción industrial de dicho año. De estas 85 empresas, 65 eran extranjeras y acapararon, ellas solas, el 25,9 % del crédito industrial, generando el 17,5 % del valor de la producción de la industria.

Núm. de Empresas			% s/valor de la producción industrial			% s/crédito bancario a la industria manufacturera		
Total	Nac.	Extr.	Total	Nac.	Extr.	Total	Nac.	Extr.
85	20	65	22,0	4,5	17,5	38,7	12,8	25,9

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Boletín Estadístico, balance de las 100 mayores empresas.

El monopolio, al copar las fuentes financieras del sistema y decidir de este modo la orientación del ahorro interno, desnacionaliza el uso de los recursos, que canaliza el sistema financiero, aun cuando no se desnacionalice la propiedad del mismo. La misma banca oficial participa actualmente de este proceso en la medida en que presta también apoyo a las filiales de las corporaciones multinacionales.

El traspaso a manos extranjeras de bancos y compañías financieras, que cobra notable importancia a partir de 1967, habrá de exacerbar la orientación discriminatoria del crédito hacia la gran empresa, en particular extranjera.

El copamiento de la propiedad del sistema financiero por parte del capital imperialista no podía, dentro de los marcos del actual régimen, dejar de suceder; y esto por dos motivos. En primer lugar, porque el sistema financiero se presenta atractivo al capital extranjero por las altas tasas de ganancia que genera, y en segundo lugar, porque apropiarse de las fuentes de decisión financiera representa un elemento que coadyuva a consolidar sus negocios en el país.

Como se mencionó más arriba, los sectores más monopolizados de la economía argentina son los que presentan una mayor capacidad de autofinanciamiento, la cual se origina en sus mayores niveles de productividad resultantes del uso y control de técnicas más avanzadas que el promedio de las empresas de sus ramas y de la economía en general, y del control monopólico de los precios. Estos dos factores les permiten a dichas empresas estar en condiciones de apropiarse de parte del excedente generado en otros sectores y generar ellas mismas, un volumen de excedente mayor que el promedio, los cuales se cons-

tituyen en fondos posibles de ser reinvertidos, es decir, en una mayor capacidad de autofinanciamiento.

A la par que los factores mencionados les posibilitan mayores ganancias y un crecimiento más acelerado, dadas las formas de operar de los intermediarios financieros, las empresas monopólicas se encuentran en condiciones de usufructuar todas las fuentes de crédito, principalmente las más baratas (los bancos), monopolizando la demanda del mismo. Un ejemplo, aunque parcial, proveniente de información confidencial del Banco Central, indica que al 30/6/70, 18 bancos extranjeros concentraban en promedio el 52,7 % de sus préstamos entre los principales deudores (con más de m\$ 50 millones de crédito). Algunos de estos bancos superaban notablemente el promedio, como por ejemplo el Bank of Tokyo (91,2 %) y el Bank of America (71,5 %). La misma información para los bancos privados nacionales de la Capital Federal consignaba que la concentración de sus carteras entre principales clientes alcanzaba al 45,5 % en promedio, mostrando algunos de ellos, porcentajes muchos más elevados, como, por ejemplo, el Banco Shaw (en el cual tiene una importante participación el Royal Bank of Canada) el 62 % y el Mercantil Argentino el 62,7 %.

La concentración del crédito en manos de los sectores más monopolizados de la economía debe analizarse también dentro del mercado del proceso inflacionario crónico que ha vivido el país desde hace varios años. La inflación ha dado lugar a que las tasas de interés de la mayoría de las operaciones de los mercados institucionalizados sean negativas en valores reales, es decir cuando se las considera en pesos del poder adquisitivo constante. Una



tasa negativa de interés resulta un subsidio para el deudor; pero no es el sistema financiero el que lo subsidia, sino la masa de ahorristas nacionales que depositan sus fondos en las diversas instituciones que componen el sistema. Y, como es lógico, la gran masa de ahorristas no son precisamente los grandes usuarios del crédito, ya que los depósitos que éstos efectúan representan una proporción notablemente inferior en comparación con el crédito que reciben. Así, por ejemplo, 41 empresas industriales de las 100 mayores del país habían recibido en 1969 (según datos de sus balances) m\$ 94.200 millones de préstamos bancarios y tenían depositados en los bancos m\$ 35.000 millones (casi tres veces menos).

De este modo en un proceso inflacionario aquellos que pueden usufructuar del crédito bancario devuelven un monto que, incluyendo intereses representa un poder adquisitivo inferior al recibido. Este monto es menor cuanto más negativa es la tasa de interés es decir, cuanto mayor es el subsidio.

Así puede explicarse que las grandes empresas —que por su posición en la economía pueden monopolizar el crédito— se vean inducidas a aumentar aún más la demanda de préstamos, ya que cuanto mayor sea el endeudamiento mayor será el subsidio, que se traduce en una disminución de costos. Esto, por supuesto, no redundará en menores precios sino en mayores beneficios para el monopolio.

Es importante destacar, además, que los ahorristas nacionales subsidian al sistema financiero por cuanto éste, en su conjunto, les paga por sus depósitos intereses negativos en términos de poder adquisitivo constante.

El acceso al crédito bancario que es el de más bajo costo, permite a los monopolios contar con medios más que suficientes para aumentar sus ganancias, apropiarse de riqueza generada en otros sectores y no verse obligados a un mayor esfuerzo de capitalización.

La orientación discriminatoria del crédito en favor de las grandes empresas hace que las mismas sustituyan buena parte de su capacidad de autofinanciamiento por la absorción de ahorro nacional canalizado por el sistema financiero. Esto refuerza aún más el poderío y la capacidad de autofinanciamiento del monopolio y en el caso de las filiales de las corporaciones multinacionales les facilita la remisión de utilidades a los centros imperiales, sin que se vean afectadas sus posibilidades de acumulación interna.

La estructura económica argentina, marcadamente monopolizada y desnacionalizada, tanto a nivel productivo como financiero, permite a la gran empresa encontrar en el sistema bancario, las compañías financieras, el mercado de aceptaciones y en sus proveedores, sus principales fuentes de financiamiento y les posibilita no verse obligadas a grandes esfuerzos de capitalización propia. Así, la amplia disponibilidad de crédito les permite financiar las ventas y la acumulación de stocks. En el primer caso, cuanto mayor proporción puedan financiar con crédito bancario más barato, mayores utilidades obtendrán, pues el crédito comercial (por ventas) es más caro. En el caso de la acumulación de stocks, les permite adelantar compras para preservarse de futuros aumentos de precios, o para marcar, luego, más alto la mercadería acumulada.

Si se tiene en cuenta que el sistema bancario tiene una capacidad de préstamo limitada, la gran participación de las empresas monopólicas en el uso del crédito bancario significa una reducción paralela de dicha fuente de fondos para el financiamiento de la pequeña empresa nacional. Esta debe recurrir en mayor medida al uso de fondos propios, debido a la insuficiencia de crédito bancario y a que los préstamos extrabancarios a los que puede acceder son mucho más caros. Ello en definitiva implica que estas empresas reciban menos y devuelvan proporcionalmente más.

**Estructura de los pasivos por tamaño de empresa (en %)**

Rubro	1 9 6 0		1 9 6 7	
	Grandes	Chicas	Grandes	Chicas
1. Deudas Comerciales	20,9	23,9	19,2	23,7
2. Deudas Bancarias	11,0	6,4	19,4	5,9
3. Deudas Financieras	8,8	4,9	11,2	7,5
4. Deudas Fiscales y Sociales	7,0	11,3	5,1	11,0
5. Otros Pasivos Financieros	3,6	2,5	0,3	2,4
6. Capital, reservas y utilid.	48,0	51,0	42,0	49,3
7. Total pasivos	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** E. Feldman y S. Itzcovich, "Estructura Financiera y Concentración Bancaria: el Caso Argentino", Bs. As., 1970.

En definitiva puede sostenerse que el sistema financiero actúa como un eficiente dispositivo de traslación de riqueza hacia los sectores más monopolizados, en general pertenecientes al capital imperialista. Se trata de una acción recíproca entre la capitalización local de las empresas extranjeras y el "bombeo" de fondos del ahorro nacional como vehículo de una mayor capitalización, que a la par posibilita la remisión creciente de dinero al exterior, y del cual ambos sectores sacan su tajada.

9. El sistema financiero no permanece ajeno al proceso de concentración, centralización y desnacionalización que padece nuestra Patria desde hace 17 años. Dicho proceso se hace particularmente agudo a partir de 1967 y lo que lo agrava aún más es la privatización creciente del sistema, por la pérdida de importancia relativa de la acción de la banca oficial.

En lo que se refiere a la concentración puede señalarse que ya en 1966 el sistema bancario privado (excluida la banca oficial) es altamente concentrado. En efecto, para ese año sólo 10 bancos privados con-

taban con el 65,4 % de los depósitos y los 80 restantes, sólo el 34,6 %. Desde entonces se ha mantenido la hegemonía de los bancos privados grandes, mientras que algunos bancos chicos han sido absorbidos por bancos grandes y medianos o se han fusionado entre sí, aumentando de este modo la concentración y centralización del sistema bancario privado.

La situación se ve agravada si se tiene en cuenta el grado de concentración geográfica del sistema bancario: del número total de casas bancarias (casa matriz, sucursales, filiales, etc.) alrededor del 50 % se encuentra en la Capital Federal, concentrándose en la misma zona más del 70 % de los depósitos (datos del Banco Central: Boletín Estadístico y Guía Bancaria).

El poder económico-financiero de los grandes bancos se acrecienta si se tiene en cuenta que los mismos manejan algunas de las compañías financieras más importantes y una considerable masa de fondos en el denominado mercado de aceptaciones, que se mueve tanto a través de los bancos como de las financieras.



## Vinculación entre Bancos Privados y Compañías Financieras

Banco	Compañía Financiera Vinculada
Banco Tornquist	Cía. Financiera Sofargent, SAFCI Ernesto Tornquist y Co. Comp. Financiera y Crédito Ferrocarrilero e Inmob.
Banco Internacional y Banco de Boulogne	Centuria S.A.F. y Manquillán S.A. Cía. Financiera
Bco. de Galicia y Bs. As.	Galicia S.A. de Finanzas
Bco. de Italia y Río de la Plata	Italcredit
Bco. Ganadero Argentino	Pecunia S.A.
Nuevo Banco Italiano	Nuevo Instituto Financiero
Bco. del Interior y Buenos Aires	Interargentina Finanzas y Unibanar S.A.C.I.F.
Bco. Alemán Transatlántico	Cía. de Mandatos
Bco. Shaw y Royal Bank of Canada	Carlés y Cia., Real Cía. de Inversiones S.A. y Cía. Com. e Inmob. Shaw
Bco. Popular Argentino	Popular Arg. de Mandatos
First National Bank of Boston	Corporación Financiera de Boston y Sasin S.A.
Bco. de Londres y América del Sud	Cía. Financiera de Londres
Bco. Francés del Río de la Plata	Roberts Cía. Financiera
Banco de Crédito Rural Argentino	Crédito Rural Argentino
Bco. Argentino de Comercio	La Agrícola Seguros, La Agrícola Cía. de Finanzas, La Mercantil Andina Seguros, Crédito Mobiliario Argentino, Crédito Financiero y Mandatario y Crédito Argentino-Germánico
Bco. Supervielle Soc. Generale	Financiaciones y Mandatos S.A., Valorban y Soc. Arg. de Participaciones
Bco. Holandés Unido	Cía. Financiera Holandesa y Consorcio Holandés de Inversiones

A partir de la reforma bancaria de 1957, el sistema financiero argentino se ha visto sometido a un proceso de creciente privatización, que se origina por un lado en la pérdida de importancia de la banca ofi-

cial y por otro, en el desarrollo de un importante mercado no bancario.

En el cuadro siguiente puede observarse la disminución de la participación de los bancos oficiales en el sistema bancario.

### Sistema Bancario — Préstamos y Depósitos — Estructura Porcentual

	1960		1966		1971	
	Dep.	Prést.	Dep.	Prést.	Dep.	Prést.
Sistema Bancario	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bancos oficiales	61,5	70,8	58,3	68,8	56,4	62,9
Bancos privados	38,5	29,2	41,7	31,2	43,6	37,1

**Fuente:** Banco Central, Boletín Estadístico.

Un ejemplo del proceso señalado lo indica también el hecho de que el actual Banco Nacional de Desarrollo (de Crédito Indus-

trial durante el gobierno del Gral. Perón), que participaba en un 60 % en el otorgamiento de créditos en 1954, disminuye al

30 % en la actualidad. Aún más, en los últimos 6 años el crecimiento del crédito otorgado por la banca oficial ha crecido a un ritmo muy inferior al del conjunto del sistema bancario y, en especial, al de los bancos extranjeros y los privados nacionales de la Capital Federal.

**% de crecimiento de los préstamos  
entre el 31/12/65 y el 31/12/71**

<b>Total Bancos</b>	<b>455,4</b>
<b>Bancos Oficiales</b>	<b>378,0</b>
Banco Nación	383,5
Banco de Desarrollo	294,9
<b>Bancos Nacionales Privados de la Capital Federal</b>	<b>444,4</b>
<b>Bancos Extranjeros</b>	<b>758,3</b>

**Fuente:** Banco Central, Boletín Estadístico.

Debe aclararse que las cifras están influidas por el hecho de que entre 1967 y 1971 algunos bancos privados que eran nacionales fueron comprados por bancos extranjeros. Sin embargo, si se toman algunos de los bancos que en 1965 ya eran extranjeros, las cifras también resultan significativas:

City Bank	406,8 %
Banco de Londres	437,2 %
Banco de Boston	519,1 %
Royal Bank of Canada	684,1 %

**Fuente:** Banco Central, Boletín Estadístico.

Al mismo tiempo el sistema bancario en su conjunto ha perdido importancia relativa a favor de los otros mercados fi-

nancieros, que son totalmente privados. Este hecho unido a la privatización ya señalada del sistema bancario, da lugar a una evidente privatización de todo el sistema financiero, que se observa en el siguiente cuadro.

**Estructura porcentual de los  
depósitos en el sistema financiero**

	1960	1966	1971
Sist. Fin. Instituc.	100,0	100,0	100,0
Bancos Oficiales	57,9	52,5	48,4
Resto	42,1	47,5	51,6

**Fuente:** Banco Central, Boletín Estadístico y Memorias Anuales.

La desnacionalización del sistema bancario se acelera a partir de la devaluación de nuestro signo monetario provocada por Krieger Vasena a comienzos de 1967. La misma abarató considerablemente el valor de los paquetes accionarios medidos en dólares y ofreció, así, un fácil medio al capital financiero de los centros dominantes para comprar bancos nacionales y pasar, de esa manera, a manejar directamente una parte mayor del ahorro nacional. Según la clasificación del Banco Central, entre 1966 y 1969 seis bancos de la Capital Federal pasaron a manos extranjeras.

Resulta importante resumir en una lista la nómina de vinculaciones entre bancos que operan en el país y casas bancarias del exterior, para tener una idea de la penetración imperialista en el nivel de las finanzas.



<b>Banco</b>	<b>Entidad Extranjera Vinculada</b>
Banco Francés del Río de la Plata	Morgan Guaranty Trust Co., Morgan Guaranty International Corporation (USA), Baring Brothers (Gran Bretaña) (a través de Roberts Finanzas).
Bco. Supervielle - Société Générale	Société Générale (Francia) y Banco de Vizcaya, Financiera de Suez y de la Unión Parisienne (a través de Finanzaciones y Mandatos).
Bco. Holandés Unido	Hollandsche Bank - Unie (Holanda)
Bco. de Londres y América del Sud	Lloyd's y Bolsa International (Gran Bretaña)
Bco. Tornquist	Bco. Popular de España
Bco. de Boston	First Nat. Bank of Boston (USA)
Bank of America	Bank of America (USA)
Bco. Alemán Transatlántico	Deutsche Ueberseelsche Bank (Alem.)
Bco. Popular Argentino	Bco. Central S.A. (España)
Bco. Argentino de Comercio	Chase Manhattan, South Atlantic Shares Corp, Oceanic Shares, Panamerican Shares (USA) y Deutch Sud-americanische Bank (Alem)
Bco. Canadá	Royal Bank of Canada
Bco. Shaw	Vinculado al Royal Bank of Canada International Ltd., a través de Carlés Financiera.
First National City Bank	First National City Bank (USA)
Bco. Argentino del Atlántico	First National City Bank (USA)

Quedarían por mencionar otros bancos, sucursales de entidades del exterior y que operan en el país desde hace varios años como el Banco do Brasil, Bank of Tokyo, Banco Santander, Banco Di Nápoli, Francés e Italiano para América del Sud, e Italo-Belga, cuyas vinculaciones resultan obvias a partir de su denominación. La participación de la banca extranjera en la captación del ahorro nacional —a través de los depósitos— se incrementa tanto dentro del sistema bancario como en la totalidad del sistema financiero.

Tomando sólo el sistema bancario (oficial y privado) puede observarse que la participación de los bancos extranjeros en la captación de depósitos pasa del 14 % en 1960 al 16,7 % en 1971, si sólo se toman en cuenta los que el Banco Central considera como extranjeros y al 17,9 % si se agregan aquellos donde el capital extranjero tiene una participación importante. En cuanto a la participación en los préstamos, la misma se acrecienta de un 8,5 % a un 13,3 % (14,2 % si la lista se amplía según lo indicado).

**Bancos extranjeros — Participación en el sistema bancario (en %)**

	Depósitos			Préstamos		
	1960	1966	1971 *	1960	1966	1971 *
Sist. Bancario	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bancos Oficiales	61,6	58,3	56,3 (56,3)	70,8	63,8	62,9 (62,9)
Bancos Priv. Nac. de la Cap.	19,8	22,4	17,2 (16,1)	14,6	16,7	15,2 (14,3)
Bancos Priv. Nac. del Interior	4,7	7,3	9,7 ( 9,6)	4,5	6,0	8,6 ( 8,5)
Bancos Extranjeros	14,0	12,0	16,7 (17,9)	10,0	8,5	13,3 (14,3)

\* Entre paréntesis corresponde a la lista ampliada a que se refiere el texto.

Fuente: Banco Central, Boletín Estadístico.

Si se tiene en cuenta que los bancos extranjeros operan principalmente en la Capital Federal y en el cinturón del Gran Buenos Aires, el avance de la dominación de la banca extranjera se puede visualizar mejor al comparársela con los bancos privados nacionales de la Capital Federal. Así se ve que en 1966 los bancos extranjeros participaban en un 35,7 % en la captación de depósitos teniendo en cuenta sólo estos dos grupos de bancos, mientras que al finalizar 1971 los bancos extranjeros habían elevado su participación al 49,1 %, ocurriendo algo similar con los préstamos.

**Bancos Extranjeros (exclusivamente los del interior) vs. Bancos Privados Nacionales de la Capital Federal \* (en %)**

	Depósitos		Préstamos	
	1966	1971	1966	1971
Extranjeros	35,7	49,1	33,6	46,4
Privados Nacionales de la Cap. Federal	64,3	50,9	66,4	53,6

Fuente: Banco Central, Boletín Estadístico.

\* No incluye algunos bancos con importante participación de capital extranjero.

Las sucesivas políticas económico-financieras desde 1955 determinaron, como hemos visto, que la evolución del sistema bancario se oriente en esencia en desmedro de la banca oficial y en favor de la privada, en particular la extranjera, con lo

cual el Estado ha ido perdiendo el control de la moneda y el crédito.

10. El proceso de concentración y desnacionalización tiene lugar también en el sistema extrabancario —particularmente entre las compañías financieras— y, por consiguiente en el mercado de aceptaciones, que está manejado por los grandes bancos y compañías financieras.

De acuerdo con datos recopilados por la revista "Mercado" (única fuente disponible, pues el Banco Central no publica por ahora estadísticas detalladas sobre el mercado extrabancario), las 38 financieras más grandes manejaban al finalizar el mes de abril del corriente año una masa de fondos de aproximadamente \$ 2.769,7 millones (ley 18.188) entre operaciones propias y aceptaciones. De esas 38, las cinco primeras (de las cuales tres eran extranjeras según el Banco Central) manejaban el 38,2 % del total y si el número se extiende a las diez primeras (cinco extranjeras) el porcentaje manejado asciende al 64,5 %.

Empresa	Millones de \$ Ley 18.188
Total 38 más grandes	2.767,7
Cía. Financiera de Londres *	339,2
Roberts	200,4
Chrysler Financiera *	180,0
Corp. Fin. de Boston *	173,4
Inverco (Di Tella)	165,1
<b>Subtotal</b>	<b>1.058,1 (38,2 %)</b>



Galicia	157,7
Italcredit	163,5
Corfin (Flat-Concord) *	152,3
Cia. Financiera Ford *	130,0
Ernesto Tornquist	123,9
<b>Total 10 más grandes</b>	<b>1.785,5 (64,5 %)</b>

\* Extranjeras s/Banco Central.

Participación de financieras extranjeras comprendidas entre las 10 más grandes sobre las 38 más grandes ..... 35,2 %

Participación de las financieras extranjeras comprendidas entre las 10 más grandes sobre total de las 10 más grandes 54,6 %

De acuerdo con la clasificación del Banco Central, sólo siete compañías financieras son directamente extranjeras. Estas siete empresas manejaban el 37,9 % de los fondos de las 38 más grandes. Pero si se agregan las empresas que el Banco Central no ha clasificado como extranjeras —como por ejemplo, algunas que pertenecen directamente a empresas automotrices Sofargent (a Citroën), Permanente (a IKA-Renault)— y las que tienen elevada participación de capital extranjero, se llega a un porcentaje del 48,4 % (y esto sin incluir a las financieras de concesionarios de una determinada marca de automóviles, como Finanfor, de los concesionarios Ford y Argemofin de los concesionarios de General Motors).

Millones de \$  
Ley 18.188

<b>Total 38 financieras más grandes:</b>	<b>2.767,7</b>
<b>Extranjeras según Banco Central</b>	
● Argentaria (Deltec)	40,3
● Cia. Fin. Holandesa (Bco. Holandés)	35,2
● Cia. Fin. de Londres (Bco. Londres)	339,2
● Cia. Fin. Ford	130,0
● Corp. Fin. de Boston (Banco Boston)	173,4
● Chrysler Fin.	180,0
● Corfin (Flat-Concord)	152,3
	<b>1.050,4 (37,9 %)</b>

Otras extranjeras o con alta participación de capital extranjero:

● Bullrich (Banker's Trust)	105,1
● Sofargent (Citroën y Banco Tornquist)	16,4
● E. Tornquist (Banco Popular de Madrid)	123,9
● Permanente (IKA-Renault)	10,4
● Carles y Cia. (Bcos. Canadá y Shaw)	24,0
● Cia. Gral. de Inversiones (Banca Nazionale del Lavoro)	11,0

**Total 1.341,2 (48,4 %)**

11. La aparición y desarrollo de los mercados no bancarios está íntimamente ligada a los cambios en la política económica, en la estructura productiva y al proceso inflacionario desatados desde el derrocamiento del gobierno peronista.

El gran auge del sistema extrabancario se inicia a principios de la década del 60 y el del mercado de aceptaciones a partir de 1966. Entre 1966 y 1971 los mercados financieros institucionalizados no bancarios pasan a participar en un 5,5 % del total del sistema institucionalizado a un 14 %. Es decir, crecen entre ambos extremos en un 155 %, tres veces más que el sistema bancario.

El surgimiento de las compañías financieras, en su versión actual, está directamente vinculado a la evolución de nuestra estructura industrial dependiente, ya que una parte de las mismas aparece para financiar la compra-venta de automotores y otros bienes de consumo durables, cuya producción está ligada a la penetración del capital extranjero. En el caso de las financieras de automotores, las mismas o pertenecen a las mismas empresas productoras o a sus concesionarios, de manera que derivan importantes ahorros hacia la financiación de dicha actividad industrial.

directamente en manos del capital monopolístico extranjero.

Los monopolios de la industria automotriz se benefician, así, directamente en razón de que estas compañías financieras se convierten en una fuente adicional de crédito exclusiva, que refuerza sus posibilidades de venta, penetración y consolidación en el mercado.

Como ya tuvimos oportunidad de mencionar, existen otras financieras pertenecientes a los bancos comerciales y otras independientes. Estas instituciones, que en gran parte satisfacen el mismo tipo de necesidades que los bancos, manejan la mayor parte de los fondos del sector de las compañías financieras, en gran medida intermediando en el mercado de aceptaciones. Las operaciones del mercado de aceptaciones consisten en la simple intermediación y el otorgamiento de avales por parte de los bancos y compañías financieras que operan en él, cobrando por ello importantes comisiones.

El auge de las compañías financieras y del mercado de aceptaciones puede explicarse por las posibilidades adicionales que encuentran en ellos los sectores más monopolizados de la economía, de disponer de una masa de fondos prestables que financien el desarrollo de sus negocios en el país. Además, dada la envergadura de las operaciones que se manejan en estos mercados, el acceso a los mismos para la pequeña empresa nacional está prácticamente vedado.

La concentración y monopolización de la economía ha promovido una estrecha relación entre los sectores financieros y el capital industrial monopolístico, del que ambos se benefician. Los sectores dominados por los monopolios de la industria —que por una parte acaparan una importante proporción del crédito bancario— agregan a sus fuentes de recursos la franja más barata del crédito extrabancario; a su vez, los sectores financieros ligados a dicho capital se han beneficiado con la promoción de estas formas de financiamiento y captación del ahorro nacional. A estos sectores debe agregarse, como socio, a la oli-

garquía terrateniente que vuelca una parte considerable de sus excedentes financieros a operaciones especulativas en los mercados extrabancarios, amén de sus especulaciones con las divisas.

El desarrollo de las cajas de crédito (cooperativas) puede explicarse básicamente por el abandono de la política bancaria y crediticia que desarrolló el gobierno peronista, orientada en favor de la pequeña y mediana empresa nacional, por la aplicación de políticas monetarias restrictivas y por la monopolización de la economía en general. Todo ello ha producido paulatinamente el ahogo financiero de la pequeña empresa —con su secuela de desocupación al producirse el cierre—, que va a encontrar en estas cooperativas su fuente principal de financiamiento, que a su vez es más cara.

Las llamadas sociedades de crédito para consumo se han desarrollado como una defensa de los comerciantes de artículos de consumo durable ante la contracción del mercado interno y por consiguiente de las ventas, originadas en la redistribución regresiva del ingreso desde 1955.

El abandono de la política de vivienda popular llevada adelante por el Banco Hipotecario Nacional durante el gobierno peronista, determinó la creación de las denominadas sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y el auge de las secciones hipotecarias de los bancos comerciales, como forma de mantener la construcción de viviendas, pero ahora sólo en beneficio de las capas de población de ingresos más altos y en forma casi exclusivamente privada, ya que la acción del Banco Hipotecario ha sido ínfima.

En esencia puede concluirse que la orientación discriminatoria del crédito por parte del sistema bancario y el desarrollo de mercados no bancarios ligados a las necesidades de las empresas monopolísticas significa que el mercado financiero institucionalizado se ha puesto en su mayor parte al servicio de la concentración, monopolización y desnacionalización de nuestra economía.



Estructura porcentual de los depósitos en el sistema financiero institucionalizado

	1960	1966	1971
<b>Sistema institucionalizado</b>	100,0	100,0	100,0
<b>1. Sistema Bancario</b>	92,5	90,0	85,9
1.1. Bancos Oficiales	55,9	52,5	48,4
1.2. Bancos Priv. Nac. de la Cap. Federal	18,5	20,1	14,8
1.3. Bancos Priv. Nac. del Interior	4,1	6,6	8,4
1.4. Bancos Extranjeros	14,0	10,8	14,4
<b>2. Sistema Extrabancario</b>	2,5	4,5	5,1
2.1. Cías. Financieras	—	1,0	1,5
2.2. Cajas de Crédito (Cooperativas)	—	2,4	2,1
2.3. Soc. de Crédito p/Consumo	—	0,5	0,5
2.4. Soc. de Ahorro y Préstamo p/Vivienda	—	0,7	1,0
<b>3. Mercado de Aceptaciones</b>	0	1,8	5,6
<b>4. Cías. de seguro</b>	3,0	3,6	3,3

Fuente: Banco Central, Boletín Estadístico y Memorias Anuales.

12. Como ya se mencionó al comienzo del presente documento, la reforma monetaria y bancaria de 1957 —que por rara casualidad se produjo paralelamente a la incorporación de la Argentina al F.M.I. y al Banco Mundial— al devolver a los bancos privados la libertad de manejo de los fondos que reciben, sustrajo al Estado uno de los más importantes instrumentos para el logro de los intereses nacionales, subordinando la política monetaria y crediticia a las necesidades de las filiales de las corporaciones imperiales.

Hasta 1946 la política monetaria y financiera de la Argentina estaba condicionada por la disponibilidad de moneda extranjera (oro y divisas) provenientes del comercio exterior. Esta situación obligaba a eliminar la convertibilidad del peso cuando el país enfrentaba una crisis en su balance de pagos, lo cual no sólo desvirtuaba la esencia del sistema sino que reducía o aumentaba la cantidad de dinero con independencia de las necesidades que pudieran existir internamente.

Desde 1946 hasta el golpe que derrocó al peronismo, se desarrolla en el país una profunda revolución que transforma la política, y hasta podría decirse la teoría monetaria vigente. La misma logró, como objetivos básicos, independizar la liquidez

de la economía de las fluctuaciones del comercio exterior, permitiendo que la regulación del dinero, englobando al crédito, sirviera a los fines fundamentales del gobierno que la aplicó. La filosofía que guió la política monetaria y crediticia del gobierno peronista está perfectamente condensada en las siguientes frases del general Perón: "Luchamos contra la opresión del oro... porque se traduce para el pueblo en sufrimientos y lágrimas". "Primero está el bienestar del pueblo y luego la estabilización de signo monetario". "Cuando los bancos servían al capitalismo extranjero o a la oligarquía nacional, lógicamente los créditos bancarios, lo mismo que las divisas, en una palabra la moneda del ahorro y la moneda de la producción, engendrados por el trabajo del pueblo, tenían siempre los mismos destinatarios, que de ninguna manera iban a promover una actividad de beneficio social" (Fuente: 2º Plan Quinquenal).

Desde la reforma liberal-gorila de 1957, la política monetaria ha vuelto a depender en gran medida de las vicisitudes de la balanza de pagos. Desde entonces el Banco Central deja de ser el órgano de instrumentación y ejecución de toda la política financiera, para desempeñar sólo funciones de control y supervisión del sis-

tema financiero. La política monetaria, desde 1957, se ha limitado —bajo la dependencia de las fluctuaciones en las reservas de oro y divisas— a utilizar el efectivo mínimo en caja, y en menor medida el redescuento, para regular la moneda y el crédito.

Debe destacarse, además, que actualmente muchos instrumentos de política monetaria y crediticia están directamente manejados en función de los sectores más monopolizados de la economía, como por ejemplo, la desafectación de encajes bancarios para financiar las compras de las empresas del Estado de bienes de capital. Estos bienes, en su mayoría son producidos en el país por las filiales de las corporaciones multinacionales. De esta manera, el mismo agente financiero del Estado, el Banco Central, interviene para mantener el nivel de demanda de mercancías producidas por los monopolios imperiales en el país.

Por último, no pueden dejar de analizarse los efectos de los planes de estabilidad que recurrentemente se han aplicado en el país, desde su incorporación al FMI, y el papel que en ellos juega el sistema financiero y las políticas monetarias y crediticias aplicadas. Aún cuando no puede, aquí entrarse en detalle, el rasgo común de estos planes es que instrumentan, por lo general, mediante fuertes devaluaciones y restricciones monetarias. Los “técnicos” que elaboran estos planes atribuyen la inflación a una demanda excesiva, generada en un exceso en la oferta de dinero, causada a su vez por el déficit presupuestario, la abundancia de crédito y los aumentos salariales. De este modo se fundamenta que, para contener la inflación y lograr el equilibrio en el balance de pagos, debe devaluarse la moneda y acompañar la devaluación de una política crediticia restrictiva y la contención o congelamiento de salarios.

La contracción del mercado que provocan estas medidas, acompañadas de restricción crediticia, afecta en primer lugar a pequeñas empresas por ser las que más dependen del mercado interno para su funcionamiento, en razón de su debilidad productiva y financiera frente al monopolio. Ahora bien, como las grandes empresas ligadas al capital extranjero son las que tienen una mayor capacidad financiera, ello les posibilita “aguantar” la recesión. Además, como las que principalmente sufren la restricción crediticia son las pequeñas empresas, estos redundan en un aumento en la participación de los monopolios en la captación del ahorro nacional, justamente cuando se restringe el crédito.

En definitiva, la orientación del ahorro nacional, producto del trabajo del pueblo, ha sido discriminatoria, preferencial para con los monopolios, desde que la oligarquía aliándose a los intereses de los centros dominantes, desalojó del poder al gobierno peronista. Dentro de este contexto puede comprenderse cómo una política crediticia aparentemente expansiva bajo Krieger Vasena, no evitó la falta de financiamiento bancario para las pequeñas empresas, ya que la mayor capacidad prestable de aquéllos, originada en una importante reducción del encaje legal, se dejó en manos de la banca privada, a la par que se ponían limitaciones al funcionamiento de las cooperativas (cajas) de crédito.

En estas circunstancias, y con un mercado restringido por el congelamiento de los salarios, el sistema financiero coadyuvó a la quiebra de las empresas nacionales y, paralelamente, al traspaso acelerado de las fuentes de riqueza y decisión económica a manos del capital extranjero. Como puede verse, el desquiciamiento de la organización crediticio-financiera montada por el gobierno peronista ha tenido un solo objetivo: aumentar nuestra dependencia en todo sentido.



# **Tendencias y alternativas de la reforma urbana**

**JORGE E. HARDOY  
OSCAR MORENO**

## **I El proceso de crecimiento y concentración urbana**

El rápido crecimiento urbano que experimentan casi todos los países de América latina, fundamentalmente a partir de la década del treinta, está íntimamente vinculado al cambio en su base productiva que se opera como consecuencia directa de la crisis del comercio internacional. El cambio en la base productiva impulsa o da nacimiento, según los países, a un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que sumado a la persistencia de las tradicionales estructuras agrarias expulsoras de población, influyó en el acelerado proceso de urbanización. A pesar de la importancia declinante del sector agrícola en la formación del producto bruto interno en la mayoría de los países de la región, los productos extractivos, agropecuarios o mineros, siguen constituyendo la mayor parte de las exportaciones. Las exportaciones y el comercio exterior en general son, a su vez, el mecanismo fundamental en la vinculación de subordinación y dependencia de estos países al sistema mundial capitalista.

El análisis del proceso de concentración espacial de la población obliga a precisar el concepto de lo urbano. El uso de este

término estará desprovisto de cualquier consideración valorativa o ideológica como las que implícitamente existen en nociones del tipo de "cultura urbana", "modernización", etc. El concepto de lo urbano está referido específicamente al proceso de la concentración espacial de la población. Este proceso se concreta en tres niveles diferenciados:

- a) El aumento del número de centros en que se desarrolla el proceso de concentración espacial de la población.
- b) El aumento de la dimensión de la mayoría de los centros de la red urbana de cada país, especialmente los de tamaño mayor y mediano.
- c) El superdimensionamiento de un o de unos pocos centros a nivel nacional, que indica una clara tendencia a la metropolitanización.

Estas tres dimensiones están señalando la existencia de un sistema con características ecológicas y demográficas particulares.

El aumento de la dimensión de las aglomeraciones y la mayor densidad poblacional fundamentalmente en un centro nacional o regional superdimensionado facilita



las posibilidades de la interacción social, lo que implica de alguna manera la existencia de un sistema de comportamiento <sup>1</sup>.

La definición de lo urbano no es entonces meramente un problema espacial ya que lo social está presente de manera significativa en un proceso que tiene un complejo contenido determinado por las relaciones sociales de producción existentes en esa forma de organización espacial.

Delimitado el campo de trabajo y redefinido en función de los criterios antes expuestos, lo urbano no puede ser objeto de una especulación científica separado o excluido de la consideración del todo social. No existe, por lo tanto, un campo autónomo para los problemas espaciales, sino que ellos surgen, se delinear y se presentan a través del funcionamiento social.

El estudio del problema espacial se encuentra referido fundamentalmente a la forma como se determina, organiza, apropia y funciona el espacio en un sistema socio-económico determinado, del cual es un aspecto integrante e indivisible. Por lo tanto, la consideración fundamental del problema reside en la relación entre el proceso de industrialización y la urbanización.

En las formaciones sociales dependientes del modo de producción capitalista, fundamentalmente en su etapa monopólica, las aglomeraciones urbanas se estructuran en función de la industria. Es ésta la causa principal del "desorden urbano", tradicionalmente analizado desde el punto de vista del "uso irracional del espacio" pero que en el fondo no es más que la especificidad del desarrollo del capitalismo, basado en el provecho individual.

Las estadísticas del proceso de crecimiento y concentración espacial de la población a nivel mundial indican que la urbanización se acrecienta de manera incesante a partir de la revolución industrial. Este análisis confirma de una manera general que el proceso de concentración urbana es necesario para el desarrollo del sistema capitalista.

La industria, para desarrollarse, necesita de las grandes aglomeraciones urbanas, que son las únicas formas de organización espacial que le brinda los elementos indispensables: la mano de obra y el mercado consumidor de productos finales. Estas aglomeraciones pueden llegar a tener un límite en su crecimiento demográfico y físico determinado por costos crecientes de construcción y operación, aunque hasta ahora no parece haberse detenido en ninguna de las formaciones sociales dependientes del modo de producción capitalista, ya que las economías de escala parecen ser en esos países más importantes que cualquier consideración social o ambiental. Por otra parte, cierto tipo de industrias, como la textil, los frigoríficos, los molinos y otras, en una fase más avanzada tienden a desconcentrarse y buscar una mejor relación con las áreas de producción de las materias primas, introduciendo variaciones más amplias en el modelo señalado.

Lo expuesto hasta aquí obliga a reformular algunas apreciaciones para evitar confusiones en el desarrollo posterior de este trabajo. No puede hacerse depender la urbanización exclusivamente del proceso de industrialización sin reconocer la especificidad de la organización social y espacial, a riesgo de caer en un determinismo tecnológico. Se debe insistir en que la explicación del fenómeno espacial sólo puede realizarse comprendiendo la forma de articularse que tienen las distintas instancias de un modo de producción particularizado; las especificidades de la formación económico social y el conocimiento de las relaciones sociales de producción.

La relación entre el proceso industrial y la concentración urbana de la población presenta características diferenciales en los países centrales y periféricos. En estos últimos y, particularmente, en los del área latinoamericana, la relación presenta un grado de complejidad que obliga a un estudio particularizado que excede a los objetivos de este trabajo pero que en sus líneas más generales se intenta describir en los párrafos siguientes.

El proceso de industrialización sustitutivo de bienes de importación apareció, particularmente en los países de desarrollo agroexportador, como la Argentina y Brasil, durante el período en que cambió su base productiva como consecuencia de la gran crisis mundial de 1929. Este proceso no significó un cambio en la definición de las relaciones de dependencia con respecto a los países centrales del sistema mundial, aunque pueden anotarse algunas transformaciones en los modalidades que asumieron, sin que ellas sean de relevancia a los efectos del análisis que intenta este trabajo.

La industria instalada no absorbió la demanda de empleo creada por la propia expectativa del proceso iniciado. Esa creciente demanda fue sólo en parte absorbida por la industria de la construcción, por el sector público y por la expansión de ciertos servicios. Esto originó una masa de desempleados que funcionaban como excedente y permitieron la regulación arbitraria de los salarios. La marginalidad de la mano de obra urbana, entonces, no fue ni es más que la representación de la contradicción del sistema capitalista agudizada en el caso de los países de desarrollo dependiente. Algunos intentos por solucionar el problema de la marginalidad no han dado resultados y la situación de desempleo tiende a agudizarse cada vez más.

Las grandes aglomeraciones urbanas de los países latinoamericanos presentan serios problemas de funcionamiento que expresan un conjunto de contradicciones secundarias que se manifiestan, básicamente, a través de "la insuficiencia del consumo colectivo de bienes" mostrando la imposibilidad que tiene y la baja prioridad que otorga el sistema socio-económico vigente a la solución de esas demandas<sup>2</sup>. La solución de esas contradicciones no puede plantearse en la instancia económica, sino en otras instancias de la formación social y responde a la ideología del modelo social hegemónico dominante. O sea, que es sólo el Estado a través de los mecanismos que se detallan en los dos puntos siguientes quien tiene que dar so-

luciones a los problemas que se originan en el funcionamiento del sistema.

## **2 Políticas del Estado**

El Estado, en la etapa actual del desarrollo capitalista, adquiere cada día una mayor importancia en la vida de todos los integrantes de una comunidad determinada. Todos los individuos se encuentran insertos en y regulados por el Estado.

La disputa por el poder entre los distintos sectores sociales dominantes tiene como objetivo el manejo del aparato estatal porque permite instrumentar un modelo hegemónico que da unidad y cohesión a las distintas instancias de la formación social.

El análisis de las características fundamentales del Estado excede los límites de esta presentación, pero el estudio de la génesis de las políticas del mismo hace necesario resumir brevemente el funcionamiento de los mecanismos del poder político y la forma como se elabora y transmite la ideología dominante que consolida y desarrolla aquel poder.

La forma de organización social con el Estado surge conceptual e históricamente en el momento en que aparece la primera gran división social. Concretamente, se origina y desarrolla en la medida que hay que consolidar una forma de organización donde unos se apropian del trabajo de los demás. Las formas que adquiere esa apropiación son las que determinan, en última instancia, las características de la organización del todo social.

En el modo de producción capitalista la relación de apropiación del proceso de trabajo es homológica con la relación económica de propiedad con el objeto producido. Esa homología del proceso de trabajo y la relación de propiedad se origina en la extorsión de plusvalía. La fuerza de trabajo es una mercancía y su precio, que está determinado por lo necesario para mantenerse y reproducirse, se hace efectivo a través del salario.

El salario es pues la representación de



aquel precio y no el valor de las horas realmente trabajadas. Esta particularidad del capitalismo hace que la reproducción del proceso de producción, en su instancia económica, se realice sin la necesidad de factores extraeconómicos. La consecuencia más importante de esa manera de reproducción es la de que en este modo de producción particularizado existe una autonomía específica de lo económico, que por otra parte esa instancia sea la dominante dentro del modo. La consecuencia social es que en las formaciones sociales dependientes del modo de producción capitalista desaparecen, en el terreno de lo aparente, las desigualdades propias de otros modos de producción históricamente anteriores.

Los hombres son iguales, pertenecen a una misma comunidad y tiene derecho a vender libremente su fuerza de trabajo. Las condiciones de la compra-venta de esta mercancía las establecen los propietarios de los medios de producción, en la medida que ejercen un monopolio sobre los mismos, con lo que desaparece aquella libertad. Hácese allí explícita la contradicción básica de todo el sistema capitalista: la concentración en pocas manos de los medios de producción y el constante incremento de la fuerza de trabajo. Esta contradicción es el origen de la existencia de dos clases sociales contrapuestas y con intereses irreconciliables en conflicto permanente que cuestionan el funcionamiento del conjunto social. La acción superestructural, en lo jurídico-político y en lo ideológico, se hace necesaria para asegurar que la contradicción no termine con el sistema social en su conjunto.

El Estado es quien asegura la unidad y cohesión de toda la formación social, fundándose en el monopolio de la violencia física organizada que legalmente ejerce.

La determinación y funcionamiento del modelo hegemónico está íntimamente ligado a la disputa entre los sectores sociales dominantes por el poder político. Toda práctica política de clase tiene como objetivo el poder, ya sea para mantener y mejorar las actuales relaciones sociales de producción o para transformarlas definiti-

vamente. La importancia del ejercicio del poder por determinado sector de clase dominante es función de la capacidad y posibilidad de transformar sus intereses particulares específicos en el interés general de la Nación. Legaliza y legitima su interés específico a través del mecanismo político de transformación en interés general.

El carácter hegemónico de un sector social, que posibilita aquella legitimación, se obtiene a través de un proyecto nacional que asegure las condiciones de reproducción del sistema en su conjunto y que obtenga respaldo a través del consenso del todo social.

El consenso no se obtiene libremente, se organiza, es función de la ideología dominante a través del aparato privado de la hegemonía<sup>3</sup>. Es función de la ideología en tanto la obtención del consenso sólo se puede lograr apelando a los sujetos individualmente considerados sin tener en cuenta su adscripción de clase o sea, a través de la difusión ideológica. Este mecanismo, sólo indicado por las limitaciones de este trabajo, es el que demuestra claramente las vinculaciones de lo ideológico con lo político. La ideología dominante es la que asegura las condiciones para la instauración del modelo hegemónico, pero cuya unidad y autonomía sólo puede ser asegurada por la instancia política.

El modelo hegemónico es el que determina y vincula cuáles son las políticas del Estado que aseguren la vigencia y efectividad de su propuesta al sistema en su conjunto. Esas políticas se diferencian según sea la etapa de desarrollo del capitalismo que se analice, pero serán cada vez de mayor ingerencia directa en el sistema socioeconómico cuanto más se avance en el desarrollo del capitalismo competitivo al monopolio. Contemporáneamente las políticas que efectivizan el modelo, cubren un amplio espectro y pueden agruparse de acuerdo a los campos que cubren de la siguiente forma:

a) la acción normativa reguladora de la conducta de los miembros de la comunidad;

- b) la producción de bienes y servicios en forma monopólica o competitiva con el sector privado;
- c) la prestación de los servicios que política e ideológicamente le son constitutivos.

El ejercicio del poder, efectivizado a través del modelo descrito en sus mecanismos básicos, está condicionado permanentemente por la lucha de clases. Ella actúa sobre el ejercicio cotidiano del poder y ésta a su vez redefine los territorios en que aquella se desarrolla. Esa definición de los territorios es la que permite asimilar y transformar constantemente el nivel de cuestionamiento que el modelo hegemónico plantea.

El Estado, por otra parte y en el mismo movimiento, debe resolver las contradicciones de carácter secundario que aparecen en el desarrollo de sus funciones de unidad y cohesión. Estas contradicciones son de carácter económico, social y político debiendo resolverse de acuerdo a la alternativa implicada en el modelo hegemónico. Es quizás aquí donde más claramente se manifiesta la ideología dominante en la constitución de un movimiento aparente que esconde o desforma la estructura real.

### **3 Políticas espaciales (sectoriales y específicas)**

La caracterización realizada del acelerado proceso de crecimiento y de concentración urbana que viven los países latinoamericanos la señalada dependencia de los problemas espaciales con respecto a los delimitamientos por el sistema socio-económico y lo apuntado acerca del problema de la génesis de las políticas del Estado obligan a redefinir el concepto de políticas espaciales. Por políticas se entienden todas las medidas emanadas del aparato del Estado y destinadas a cumplimentar la función general de dominación conforme al modelo social hegemónico.

La primera premisa a tenerse en cuenta en cualquier análisis del contenido de una política es que éstas no pueden ser contradictorias en tanto componentes del modelo

hegemónico a la racionalidad del sistema socio-económico. La segunda se fundamenta en poder distinguir entre aquellas medidas emanadas del Estado que tienden a consolidar el modelo hegemónico de unidad y cohesión a todas las instancias de una formación social, de aquellas que tienden a resolver los problemas coyunturales. La tercera, que es específica del campo de análisis, obliga a distinguir aquellas políticas del Estado de carácter sectorial, pero con efecto espacial indirecto, de las específicamente urbanas.

Estas tres premisas deben ser tenidas en cuenta cuando se intenta reubicar el marco de las políticas espaciales. Por las razones expuestas en el primer apartado, el modelo dominante en los países de América latina tiende a la concentración espacial de la población ya que el planteo de su estructura productiva así lo requiere. Esta tendencia, que implica una determinada forma de organización espacial, está ligada al proceso de industrialización sustitutiva y al estancamiento del sector agropecuario. La concentración de las inversiones productivas en una serie limitada de puntos dentro de cada territorio nacional inevitablemente refuerza la tendencia hacia la concentración, apoyada por la casi total ausencia de una transformación agropecuaria. Esta generalización admite excepciones que no se consideran en este trabajo pero que por ello no dejan de perder la relevancia específica que poseen.

Las políticas del Estado tienden a reforzar el modelo de concentración, necesario para el desarrollo del proceso de industrialización sustitutivo, resolviendo los problemas de esta forma de organización espacial. Las políticas sectoriales, según lo manifestado en la primera premisa, no pueden estar en contradicción con el proceso de concentración; por el contrario, son las que le dan forma y la institucionalizan. En las grandes ciudades del área están localizadas las principales plantas manufactureras de cada país, la infraestructura necesarias para que funcionen y los centros de la actividad de la política financiera y comercial que ellas traen apare-



jadas. En ellas funcionan las principales universidades y escuelas técnicas y se concentra un porcentaje desproporcionado de los profesionales y técnicos de cada país. Finalmente, el nivel de servicios de las grandes ciudades es desproporcionado en relación a los niveles de las áreas rurales y las ciudades menores. Esta concentración es el resultado de acciones directas o indirectas del Estado. Se intentará detallarlas en los párrafos siguientes ya que su análisis constituye un desafío a los científicos políticos que a través de ellas analizan la posibilidad y la necesidad de distinguir al poder formal del poder real de Estado en su accionar cotidiano.

Las acciones que conforman estas políticas han sido analizadas en profundidad en otro trabajo de los autores de esta ponencia<sup>4</sup> bajo la denominación de política nacional de urbanización. Son ellas las que de alguna manera institucionalizan una estructura espacial que se adecúa a los requerimientos del sistema socio-económico productivo. En la medida que en los países del área se intentó planificar el conjunto de medidas que integran esta política desde una perspectiva distinta y contraria al modelo nunca pudieron implementarse de manera efectiva y quedaron reducidas a su enunciación formal. Los mejores ejemplos de aquella afirmación lo constituyen las políticas de administración regional intentada en Chile, Brasil y Argentina en la década del 60.

El otro campo de las políticas en materia espacial, según la tercera premisa enunciada, es aquel que está dirigido específicamente a los centros urbanos y su área de influencia inmediata, que en el trabajo antes citado<sup>5</sup> se estudia bajo la denominación de políticas de desarrollo urbano.

El conjunto de este accionar tiende a la resolución de los problemas específicamente urbanos y suburbanos que se originan en el funcionamiento del modelo de concentración y son la expresión de las contradicciones que se dan en una gran aglomeración urbana.

La relación entre la capacidad individual de adquirir que poseen los sectores populares urbanos y el consumo de los bienes urbanos (colectivos) pone al descubierto la expresión urbana de la contradicción básica del sistema capitalista. La diferencia de clases sociales se mantiene también en la forma de apropiarse de los beneficios de la urbanización, que se expresa en la distribución ecológica de la población dentro del área urbana, en la forma que se prestan los servicios, en la infraestructura física y social de los diferentes barrios residenciales. Estas situaciones, que expresan en el fondo la insuficiencia del consumo colectivo de bienes de los sectores populares, son fuente de conflicto y su resolución o cambio, uno de los lugares donde se expresa con más intensidad la lucha de clases.

El Estado es quien debe suplir esa insuficiencia del consumo colectivo a fin de evitar la expresión del conflicto que pudiera hacer "ineficiente" a la ciudad como asentamiento de las relaciones sociales de producción. El Estado, entonces, desde distintas políticas, la fundamental, la prestación de servicios que incluye la vivienda, debe suplir la incapacidad del sistema socio-económico de construir el sistema urbano.

Pero el Estado, particularmente en las formaciones sociales dependientes, no puede cubrir todas las deficiencias por la cantidad limitada de sus recursos y los estrechos límites de su autonomía relativa. La lucha política de clases es lo que transforma una necesidad en un objetivo real y específico de políticas urbanas. Resolver las necesidades transformadas en objetivos políticos es evitar, en última instancia, que los conflictos secundarios afecten la relación principal. En otras palabras, impedir que se haga imposible la reproducción de las condiciones de producción en las grandes ciudades.

Pero no sólo los conflictos de la lucha de clases deben ser resueltos de la manera apuntada, sino que la política del Estado debe respetar las contradicciones que los distintos intereses de los sectores sociales dominantes presentan en el desarrollo de una gran aglomeración. Sólo a título de

ejemplo, y quizás el más demostrativo, puede citarse el caso de la especulación con la tierra urbana.

La tierra urbana, que no es un bien de producción, ha sido transformada, por la acción del modelo de concentración urbana, en un objeto de especulación, y, por lo tanto, de equivocada utilización. Indirectamente, la tierra es un factor fundamental en el bienestar de la población urbana. La forma como sea utilizada permitirá una correcta relación entre los lugares de vivienda y de trabajo, de recreación y educación. Fundamentalmente, permitirá construir ciudades más humanas y seguras, con un costo menor. La especulación de la tierra urbana se acrecienta, fundamentalmente, por dos motivos: el primero es la crónica inflación que viven los países del área; el segundo es de carácter ideológico y político y está relacionado con la solución intentada para satisfacer el problema habitacional en función de la propiedad privada de la vivienda. Esta solución del problema habitacional no es otra cosa que la explotación secundaria que el sistema somete a los sectores populares, ya que el sistema de propiedad privada de la vivienda extrae del salario, al que ya se le extorsiona, la plusvalía, una cuota significativa para pagar la especulación realizada por el dueño de la tierra urbana y la tasa de ganancia de empresario constructor.

La acción de los especuladores tiene como efecto principal la distorsión en el crecimiento de las ciudades, que se manifiesta de dos maneras: la primera, en no poder afectar desde el poder formal el régimen legal de tenencia de la tierra urbana; la segunda, cuando Estado, al construir los servicios, debe seguir las líneas de crecimiento físico que le señalan los especuladores.

La política de desarrollo urbano también tiene que dar respuesta a los problemas de gestión administrativa de las grandes aglomeraciones urbanas.

El modelo de concentración da origen a la unión de varios centros urbanos de diferentes tamaños en una o pocas metrópolis que se extienden formalmente a través de distintas jurisdicciones administrativas provocando trabas burocráticas

en su funcionamiento. El Estado debe resolver este problema coyuntural de superestructura mediante el ordenamiento administrativo (reforma administrativa y legislativa), pero allí también aparece una restricción importante y digna de mencionar. La restricción es función de la distribución ecológica de la población a través de toda un área metropolitana representativa de la separación de las clases sociales dando la imagen del grado de segregación y marginalidad de la mayoría de la nueva población urbana. Esta restricción se concreta en la imposibilidad de institucionalizar gobiernos metropolitanos, ya que, por ejemplo, no se pueden destinar los fondos fiscales recaudados en toda el área para prestar los servicios con algún criterio de justicia distributiva de los beneficios de la urbanización. No podría pensarse, por lo menos en forma directa, a los habitantes de los barrios residenciales financiando los servicios o la recreación de las zonas marginales.

Las soluciones que intenta el Estado, respetando aquella restricción, siguen la línea trazada por el modelo hegemónico fundado en el desarrollo industrial como base de la estructura productiva. Es por ello que las realizaciones habitualmente pueden ser ubicadas en dos grandes campos: uno, es la accesibilidad a los lugares de explotación, y el otro, el transporte colectivo. Pudiendo agregarse, finalmente, el de la coordinación en la prestación de los servicios tradicionalmente ubicados como infraestructura física. O sea, que las políticas del Estado, en cuanto administración de las grandes aglomeraciones, tienden, como no podría ser de otra forma, a consolidar el modelo de dominación política que mejor sirve a la explotación económica. Resumiendo, la política del desarrollo urbano tiene como objetivo:

a) Suplir las deficiencias del consumo colectivo de bienes, en la medida que esas deficiencias se transformen en un objetivo por la lucha política de clases;

b) Resolver los problemas de "funcionamiento de las ciudades" respetando los intereses de sectores sociales dominantes que puedan no integrar el bloque del poder;



c) Hacerse cargo de la gestión administrativa de los grandes centros urbanos.

La delimitación de los objetivos de una política urbana específica confirma y valida la hipótesis primera de este trabajo acerca de la carencia de autonomía de lo espacial y la relevancia particular que adquieren las acciones del Estado en esta materia. Pudiendo concluirse que las políticas de contenido espacial (sectoriales o específicas) reafirman el modelo de desarrollo del sistema socio-económico y deben resolver los problemas, generalmente coyunturales, planteados por las contradicciones y conflictos emanados del proceso social de concentración urbana.

#### **4 Transformación territorial**

Los países capitalistas de América Latina han registrado un aumento de su ingreso que por lo general supera el crecimiento de su población. Sin embargo, en casi todos los casos ha permanecido inalterado y en varios se ha deteriorado su distribución, favoreciendo a los sectores dominantes de la sociedad en su conjunto<sup>6</sup>. La concentración de la renta nacional en los sectores con los ingresos más altos refleja mejor que otros indicadores la orientación y los objetivos de la política económica de esos países. El crecimiento económico señalado no ha sido entonces canalizado para aumentar el poder adquisitivo de las masas asalariadas. Por el contrario, existen evidencias de que en la mayoría de los países capitalistas del área el desempleo y el subempleo han aumentado y de que el acceso de los grupos más necesitados del campo y de la ciudad a los servicios indispensables siguen insatisfechos. El crecimiento económico ha permitido transferir sus beneficios casi exclusivamente a los grupos privilegiados de la población de cada uno de los países.

La injusticia en la distribución del ingreso a nivel social también se registra a nivel territorial. La renta por habitante en el Noreste del Brasil es apenas la mitad de la renta de un habitante del Brasil y la tercera parte de la renta de un habitante de São Paulo. Desequilibrios regionales semejantes se observan en todos los

países del área en indicadores de desnutrición, analfabetismo, déficit habitacional y desocupación. La incapacidad de pago de las masas populares es uno de los elementos decisivos en su falta de acceso a la vivienda más elemental. En 1967, en otro trabajo de los autores, se estimaba que aproximadamente el 66 % de la población urbana de Ecuador y Bolivia y prácticamente el 100 % de la población rural carecía de ingresos suficientes para acceder a la vivienda más económica construida por los organismos públicos de esos países con la ayuda financiera internacional<sup>7</sup>. Al finalizar la administración de Frei en Chile, el 11,5 % de las familias con 0 a 0,4 sueldos vitales, no tenía acceso a ninguna vivienda, y el 18,2 % de las familias, con 0,4 a 1,0 sueldos vitales, sólo tenían acceso a los proyectos de la Operación Sitio que se habían convertido "en la entrega de sitios trazados sin (obras) de urbanización"<sup>8</sup>.

Los ejemplos abundan para todos los países y revelan la situación ventajosa de las ciudades mayores con respecto a las menores de las áreas urbanas con respecto a las rurales y de las regiones centrales con respecto a las periféricas, a pesar de la crítica situación general. La crisis social de todos los países capitalistas de América Latina se expresa en el espacio. No puede distinguirse la crisis agraria de la crisis urbana. Ambas responden de una manera general y específica a la crisis de la sociedad entera, que se evidencia en la forma de funcionamiento del sistema.

La situación agraria en América Latina se caracteriza por los bajos rendimientos y por la privación, la miseria, el aislamiento y la falta de oportunidades en que se desenvuelve la vida de la mayoría de su población y por la humillación constante a que son sometidos sus habitantes. Los campesinos han sido explotados por un sistema de producción que responde a los objetivos de las clases dominantes, las que, en última instancia y según la especificidad de cada país, representan intereses nacionales o extranjeros o, en la mayoría de los casos, a la alianza de ambos. La vida de la población agraria ha sido invariablemente odelada por las decisiones

emanadas de los propietarios, comerciantes y financistas que residen en las ciudades. Los sistemas de producción favorecidos por esos grupos, impulsan el desarraigo de la población rural y la casi total ausencia de comunidades rurales con los servicios y la diversificación de actividades indispensables para retener a sus habitantes. Es, sin duda, la causa principal del flujo y reflujo de población entre el campo y la ciudad en toda América Latina, una de las movilizaciones humanas espontáneas más numerosas que haya conocido la historia. Esta apreciación tiene una relación directa con la distribución y organización especial de una sociedad dividida en clases. No es intención de este trabajo, plantear soluciones a partir de la mayor vinculación de los productores con la tierra, pero es necesario señalar, la característica de ausentista de los encargados de las decisiones. El problema real sigue siendo el que se apuntara en el primer párrafo de este apartado: la reducida participación de la mayoría de los campesinos en el ingreso nacional.

La situación urbana es cada vez más conflictiva en todos los países del área. Los problemas se han agudizado y se han hecho particularmente visibles en las últimas décadas debido al crecimiento físico y demográfico de los centros sin un aumento paralelo en la oferta de empleos y de servicios. El desorden del crecimiento urbano y el creciente costo de la urbanización y de la administración de las ciudades, el déficit de viviendas y servicios, la injusta distribución de las propiedades urbanas, la segregación de la población de acuerdo a sus niveles de ingresos y la falta de oportunidades para la masa trabajadora se relacionan también con el modelo hegemónico dominante. No debería sorprender a nadie que las ciudades se hayan convertido en el principal lugar de la lucha de clases, evidenciada por movilizaciones cada vez más numerosas de los sectores populares enfrentándose a las administraciones burocráticas, representativas de los intereses dominantes, que no pueden intentar transformaciones que trasciendan más allá de los límites formales.

Las soluciones adoptadas por quienes de-

tentan el poder en las áreas urbanas han reforzado las tendencias explicadas y de poco o nada han servido para mejorar, aún muy parcialmente, la situación de la masa asalariada. Adoptar soluciones de fondo significaría enfrentar a los grupos de intereses cuyas decisiones determinan las pautas de crecimiento de cada ciudad: los "latifundistas" urbanos, las empresas inmobiliarias, los bancos y compañías de seguros privados, los profesionales y técnicos agrupados en asociaciones, las empresas constructoras de viviendas, obras públicas y pavimentos a su vez asociadas en cámaras y las empresas de materiales de construcción entre otras. Las soluciones posibles hace veinte, treinta o cuarenta años son hoy imposibles. Los paliativos aplicados hace dos, tres o cuatro décadas ya no cumplen ni esa función. La legislación formalista y normativa aceptada aún en muchos países no constituye una solución.

Cabe una reflexión sobre los técnicos que han trabajado y trabajan en la elaboración de planes que de antemano carecen de viabilidad política para su implementación y refuerzan las tendencias explicadas y la imagen modernizadora que los grupos que detentan el poder pretenden proyectar. La generalidad de los planes que los autores conocen en América Latina han corrido una suerte parecida y no estaría demás repetir que la mayoría de ellos sólo adornan las bibliotecas de los funcionarios. El problema en general, es pretender que los planes tengan un contenido que supere el determinado por el propio funcionamiento del sistema en el que se inscriben. Pero se debe agregar que la imagen futura de la sociedad que aparece reflejada en los planes no es la de quienes ejercen formalmente el poder político. Todo esto hace que los planes carezcan de viabilidad política, sean desproporcionados en su real factibilidad económica y se inscriban en el marco ideológico del formalismo urbano como medio para mejorar las condiciones de vida. Si se analiza en profundidad el marco de las realizaciones en planificación urbana se puede observar que el conjunto de los resultados obtenidos coinciden con la funcionalidad expresada en las



consideraciones sobre política de desarrollo urbano. La consecuencia más directa es que las ciudades crecen de acuerdo a las necesidades y contradicciones del sistema que las origina, sin que pueda descubrirse en ellas ninguna otra racionalidad que la del lucro de los distintos sectores dominantes, gobernadas verticalmente y segregadas espacialmente según el asentamiento de las clases sociales.

Retomando los conceptos de los tres primeros capítulos es necesario indicar que la superación estructural de estos problemas está vinculada al cambio en las relaciones sociales de producción. Desde este ángulo se hará el análisis de las medidas de política espacial y de los objetivos a alcanzar con ellas, sin perder de vista que la especificidad de la lucha política en cada país dará características particulares a este proceso de transformación territorial.

Uno de los principales objetivos es eliminar la ya clásica división entre campo y ciudad, orientando las inversiones productivas y en infraestructura social no sólo a aquellas regiones y puntos del territorio que por sus características puedan contribuir mejor al crecimiento económico, sino también hacia donde sean necesarias para mejorar e igualar el nivel de vida de la población.

La independencia económica y política de un país debe apoyarse en la plena y pragmática utilización de sus recursos naturales y humanos. Esto implica que la distribución de las facilidades productivas debe estar apoyada por la distribución regional de los servicios educativos y de salud, por decisiones con un impacto en la redistribución espacial del empleo y por criterios complementarios en cuanto a la localización de los proyectos de vivienda y servicios.

Los países del área tienen una marcada dependencia de su producción agropecuaria para alimentar a su población y para financiar sus importaciones imprescindibles. Esa dependencia ha llevado a algunos países del área a intentar reformas agrarias para aumentar y diversificar su producción, para mejorar los términos de su intercambio y neutralizar, en alguna

medida, los precios fijados a sus productos por los mercados internacionales. Las reformas agrarias ensayadas han tenido distintas alternativas de implementación, con resultados disímiles. Si están bien orientadas e implementadas permitirían al Estado controlar la producción agrícola para mejorar los niveles de vida y satisfacer las necesidades nacionales.

Una reforma agraria, que se inscriba en un proceso de cambio en las relaciones sociales de producción, es también una precondition para un reordenamiento espacial de alcances nacionales, en tanto sustrae a la tierra de su actual condición de bien especulativo y permite asignarle un uso en función de metas productivas de interés nacional y no de la forma como responden los diferentes sectores dominantes a los incentivos que ellos mismos tratan de imponer. Este cambio en el concepto de propiedad de la tierra rural permite replantear los sistemas de explotación y asignar a cada fragmento del espacio nacional cuotas y tipos de explotación en función de las características ecológicas del territorio y de las metas establecidas por planes nacionales integrados. Las inversiones en infraestructura vial y energética y en infraestructura social determinarán una estructura espacial basada así en una utilización más eficiente de los recursos y a la vez eliminar gradualmente las diferencias entre campo y ciudad.

La condición que asegura estos resultados es de que el impacto político de una reforma agraria debe ser inmediato aunque sus efectos económicos, sociales y territoriales sean más lentos. Aquel efecto inmediato se ha de reflejar en la eliminación de las actuales causas de migración rural-urbana: el desempleo y subempleo agrícola, la provisión de los servicios más necesarios a la población y asegurar, por igual, el pleno empleo y niveles básicos de vida a la población rural y a la población urbana.

Los efectos arriba señalados son evidentes en el caso de Cuba. En Cuba, las dos leyes de Reforma Agraria fueron coordinadas con otras series de medidas, entre ellas la Ley de Reforma Urbana, que tendieron a solucionar problemas estructurales básicos,

a la vez que buscaba redistribuir el consumo, hacer accesibles los servicios colectivos a todos los sectores de la población —fundamentalmente la vivienda, la educación y la asistencia médica—, al tiempo que se enfatizaban los incentivos no materiales a la producción individual.

Estas medidas, por sí solas, no garantizan la vigencia de una sociedad igualitaria, pero son una precondition indispensable para llegar a ella. El gobierno de la Revolución Cubana logró así detener o reorientar el proceso migratorio: a través de una política de reordenamiento territorial a nivel nacional que se está concretando a través de regiones y áreas prioritarias. Los logros se pueden ver hoy en los numerosos pueblos y ciudades rurales; en la revitalización económica de los "bateyes" y en su incorporación a la red de pueblos; en los planes de autosuficiencia provincial; en una red nacional de transporte y comunicaciones y de caminos de acceso a todos los centros urbanos del país; en la construcción de represas para el abastecimiento de agua y la recreación; en la red de puertos e instalaciones de carga de la producción azucarera; en la diversificación funcional de las capitales provinciales y de los principales centros urbanos; en la desconcentración de las universidades, escuelas técnicas, hospitales, centros de salud y barrios de viviendas. Cuba es el único país del área que ha conseguido detener el crecimiento demográfico de su ciudad capital. En cambio, como consecuencia de la política de ordenamiento territorial señalada, aumentó sensiblemente durante la década de 1960, la tasa de crecimiento de las ciudades con una población entre 100.000 y 200.000 habitantes, entre 50.000 y 100.000 habitantes y entre 5.000 y 10.000 habitantes. Además, la relación entre población urbana y población rural se mantuvo sin mayores modificaciones a partir de la mitad de la década de 1960.

Por el contrario, reformas agrarias como la mexicana o la boliviana, que comenzaron con medidas que pueden caracterizarse como estructurales, pero que no fueron acompañadas por un conjunto de otras medidas, tales como una política agraria adecuada al desarrollo económico y social del

país, no sólo se diluyeron sino que no han producido transformaciones en los respectivos espacios nacionales.

En ambos países fue concretada, en mayor o menor grado, la redistribución de la propiedad de la tierra y la eliminación del peonaje, favoreciéndose la propiedad privada, pero en ambos países el resultado fue una expansión de la agricultura minifundista especialmente en aquellas áreas de mayor concentración de población. Un elevado porcentaje de los campesinos de México y Bolivia no tiene mucho que hacer durante buena parte del año debido al reducido tamaño de la propiedad que puede trabajar. En Bolivia la presión del hombre rural sobre la tierra podría canalizarse hacia el Oriente, que es precisamente la región donde aún persisten grandes propiedades y donde quedó diluido el efecto de la reforma agraria. Pero en la sierra de Bolivia y en las áreas rurales mexicanas más densamente pobladas, prácticamente no existen posibilidades de absorber el crecimiento natural de la población rural sin incrementar el minifundismo. La alternativa sería reducir la población rural<sup>9</sup>. En realidad es lo que está ocurriendo. Entre 1960 y 1970, el 74,3 % del incremento de la población nacional de México y el 51 % de la de Bolivia fue absorbido por los centros urbanos. En 1960, el 49,26 % de la población de México y el 29,87 % de la de Bolivia era definida como urbana<sup>10</sup>. Se prevé que entre 1970 y 1985 el 81,9 % de la población nacional de México y el 56,4 % de la de Bolivia será absorbida por los centros urbanos. En 1970, el 56,52 % de la población de México y el 34,25 % de la de Bolivia era definida como urbana. Los dos ejemplos anteriores indican que una reforma agraria, a pesar del carácter estructural que tuvo, por lo menos en sus primeras etapas, no necesariamente retiene a la población rural. En ambos casos la población rural ha continuado creciendo a un promedio de 376.000 nuevos habitantes rurales por año en México y a un promedio de 47.100 por año en Bolivia. En México, donde la tecnificación agraria ha realizado progresos importantes en algunas regiones, el resultado ha sido el desplazamiento de la población rural hacia las



ciudades. En Bolivia, donde la tecnificación agraria apenas ha evolucionado, pero donde existen menores oportunidades en las áreas urbanas, el desplazamiento de la población rural hacia las ciudades ha sido menor. En ambos países las economías urbanas no han podido absorber a los contingentes crecientes de población rural que migran en busca de oportunidades. Las consecuencias son conocidas. Dado el sistema económico y social que prevalece, las áreas urbanas de México y Bolivia de ningún modo pueden suministrar las condiciones básicas de vida —empleo, alimentación, vivienda, educación y servicios de salud— a una población que crece tan rápidamente.

Por eso se reafirma lo ya dicho por los autores en un trabajo anterior: los procesos de reforma urbana y reforma agraria deben ser simultáneos e implementarse de manera que priven a los terratenientes urbanos y rurales de su base de poder político a través de un cambio en el régimen legal de tenencia de la tierra y de otros recursos naturales que expresa una nueva situación en las relaciones sociales de producción <sup>11</sup>. Estos recursos deben manejarse desde el Estado quien, a través de una amplia y democrática participación popular, los canalice hacia el desarrollo económico y social de un país.

Los procesos de reforma agraria y de reforma urbana no constituyen un fin en sí mismo. Su objetivo primordial es la mejor integración de los grupos sociales urbanos y rurales a través de un proceso real de democratización del poder del Estado. En la medida que estos procesos no son finitos deben realizarse a través de una continua evaluación crítica por parte de la población para ajustarlos a situaciones coyunturales que se modifican permanentemente. Por lo tanto, los procesos de transformación territorial se inscriben necesariamente en la transición de una sociedad marginada a una sociedad consciente de su poderío, que elabora un plan creativo donde existe un modelo de futuro viable y está dispuesta a enfrentar todos los obstáculos para su logro.

El proceso de reforma urbana, cuyos objetivos se han expuesto en el trabajo ya

citado, debe ser vinculado necesariamente al pensamiento teórico y a la práctica política de quien la realice. No hay un modelo único de reforma urbana ya que además de aquel condicionante y en la medida en que una reforma urbana no es un objetivo en sí mismo, su forma de realización depende del grado de desarrollo y de compromiso popular alcanzado por país que decide sancionarla e implementarla. Su éxito, como el éxito de una reforma agraria, depende, en gran medida, del cumplimiento de las metas económicas establecidas. Cada situación es, por lo tanto, un desafío a la capacidad creativa de los técnicos sirviendo a los procesos de transformación encarados. Es por ello que deben plantearse alternativas diversas y no soluciones técnicas rígidas que la harían impracticables.

Los distintos objetivos de una reforma urbana no pueden cumplirse de una manera inmediata. Redistribuir el sistema de tenencia de la tierra urbana y suburbana, controlando efectivamente la subdivisión innecesaria de los terrenos, quizás sea uno de los impactos inmediatos. Pero una reforma urbana es mucho más que un eficiente sistema de administración de las propiedades urbanas.

El concepto de reforma urbana es comparativamente más reciente que el de reforma agraria. Ha sido, empero, deformado teóricamente y legislativamente, confundiéndolo intencionalmente ya con un plan de viviendas de interés social, ya con normas legislativas que instrumentan controles de los precios de la tierra urbana o de los arrendamientos, ya con un mecanismo para absorber la plusvalía creada por las obras públicas. Esta confusión es producto de la apropiación ideológica del concepto por quienes desean instrumentar políticas que superen los conflictos coyunturales manteniendo intactas las causantes estructurales.

Los sucesivos proyectos de Reforma Urbana presentados al Congreso de Colombia son un buen ejemplo de lo antes afirmado. Por detrás de las pretensiones de "hacer cumplir a la propiedad su función social, creando las condiciones que permitan el mejoramiento de las ciudades y la dota-

ción de viviendas y servicios complementarios a las clases populares", los proyectos presentados introducen medidas correctivas que sólo son "paliativos con posibles efectos parciales y a largo plazo". Con respecto a este conjunto de proyectos es de hacer notar que varios de ellos fueron presentados al Congreso por los representantes de los intereses que tradicionalmente han lucrado con la especulación en tierra urbana, el financiamiento de las urbanizaciones y la vivienda residencial.

Las crisis urbanas y las movilizaciones populares reivindicativas por ellas provocadas han llevado a muchos de los gobiernos latinoamericanos a tomar una serie de medidas que pretenden corregir el problema como, por ejemplo: precios máximos de la tierra, impuestos progresivos a los terrenos baldíos, adquisición directa de tierras anualmente necesarias para los programas del sector público, limitación de las ganancias por alquileres, obligatoriedad a los urbanizadores de dotar de servicios a los loteos, etc. Estas medidas, que no van más allá de los paliativos que antes se caracterizaran, pretenden ser mostradas como verdaderas reformas estructurales. Pero a poco que sea analizado el contexto socio-político en que se realizan y las medidas complementarias y conexas que con ellas se toman se concluirá que no tienen otro objetivo que mantener las condiciones en que se origina y reproduce el sistema. Estas medidas son las que muestran claramente el contexto reformista de muchos de los movimientos políticos de América Latina.

Procesos de transformación territorial como los señalados no pueden ser propuestos, ejecutados ni implementados por la mayoría de los gobiernos de los países del área, ya que vulnerarían los intereses que tan férreamente vienen representando desde hace muchos años.

Esos sectores podrán, además, llegar a dar algunas soluciones territoriales cuando la situación social así lo exija, siempre que no se modifique el modo de producción dominante. Al fin y al cabo el control de la producción agropecuaria no está en la tenencia de la tierra sino, fundamentalmente, en los resortes de la comercializa-

ción e industrialización de su producción y del crédito. También el negocio urbano puede pasar con comodidad de la especulación directa en tierras al control del crédito, de la producción de los materiales de construcción y a la industria de la construcción misma.

Finalmente, se puede afirmar que en el desarrollo del sistema capitalista no es posible pensar que los grupos opresores y oprimidos coincidan en los objetivos y en los alcances de las políticas nacionales de urbanización, ni en proyectos de sociedad futura de los cuales los procesos de reforma agraria y urbana forman parte.

<sup>1</sup> Castells, Manuel: "El Proceso de Urbanización: La relación histórica entre sociedad y espacio", en *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1971.

<sup>2</sup> Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar: "La Reforma Urbana en América Latina", en la *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. VII, Nº 25, marzo 1973, p. 5.

<sup>3</sup> Gramsci, Antonio: *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 1962.

<sup>4</sup> Hardoy, Jorge; Basaldúa, Raúl y Moreno, Oscar: "La Tierra Urbana. Política y mecanismos para su regulación y tenencia", en *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 9, Nº 34, julio-setiembre 1969.

<sup>5</sup> Idem anterior.

<sup>6</sup> "Entre 1960 y 1970, el 20 % de la población brasilera que formaba la sección con los ingresos más altos aumentó su participación en la renta nacional del 54, % al 64,1 %, en tanto que el 80 % restante vio disminuir su participación del 45,5 % al 36,8 %. La concentración se revela de manera más irritante cuando se considera que en el mismo período el 1 % de la población, constituida por los grupos más ricos, aumentó su participación en la renta nacional del 11,7 % al 17 %, mientras que la mitad de la población brasilera, constituida por las personas con la renta más baja, vio reducida su participación del 17,6 % al 13,7 %"; "En onvi os clamores do meu povo"; Documento de Bispos e Superiores religiosos do Nordeste, 6 de mayo de 1973, p. 18. Otro ejemplo: el 47 % de la población ocupada de Chile (1.265.000 personas) recibía hacia 1970-71 ingresos inferiores a un sueldo vital, mientras que 9.000 personas recibían ingresos superiores a veinte sueldos vitales; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Política habitacional del Gobierno Popular. Programa 72, Santiago de Chile, 1972.

<sup>7</sup> Hardoy, Jorge E.; Basaldúa, Raúl y Moreno, Oscar: *Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur*, Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1969.



<sup>8</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile; op. cit., ps. 15 y 16.

<sup>9</sup> Véase sobre el tema: Rodolfo Stavenhagen: "Social aspects of agrarian structure in Mexico", en Rodolfo Stavenhagen, editor; "Agrarian problems and peasant movements in Latin America", Doubleday and Co., New York, 1970, ps. 225-270; Antonio García: "La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia", *El trimestre económico*, vol. XXXI, México, 1964.

<sup>10</sup> Hardoy, Jorge E.: "Potentials for urban absorption: the Latin American experience", en Thomas Poleman y Donald Freebairn, "Food, population and employment. The impact of the green revolution", Praeger, Nueva York, 1973, ps. 167-197.

<sup>11</sup> Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar: "La Reforma Urbana en América Latina", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. II, Nº 25, marzo 1973, p. 34.



---

**1945-1955 La independencia económica**

Tulio Rosembuj - Roberto Lavagna - Alberto Paz

---

**Informe sobre la situación de los trabajadores. El "Pacto Social" (Acta de compromiso nacional): Primeros resultados y perspectivas futuras.**

Consejo Tecnológico Peronista

---

**Historia de la independencia económica**

Eduardo Astesano

---

**Informe de economistas peronistas: "Gobernar es movilizar"**

Manuel Rodríguez - León Salas

---

**La industrialización argentina**

Jorge Schvarzer

---

**Diagnóstico, objetivos y medidas para un programa de reconstrucción y liberación nacional en el sector energía**

Equipos Politico-Técnicos  
JUVENTUD PERONISTA (Reg.1)

---

**Dependencia y estructura del sistema financiero argentino**

Lisandro Barry - Héctor Amadeo

---

**Tendencias y alternativas de la reforma urbana**

Jorge E. Hardoy - Oscar Moreno

---