

# La nacionalización del Banco Central de la República Argentina, 1946: una interpretación

*(Recibido: septiembre/011–aprobado: diciembre/011)*

*Stella Maris Settimi\**

*Patricia Audino\*\**

“La primera reforma fue la financiera mediante la nacionalización del sistema bancario [...]. Ese fue el primer paso de la reforma económica que emprendimos: hacer argentino el dinero del país”.<sup>1</sup>

*Juan Domingo Perón*

## **Resumen**

A partir de 1946, la industrialización y la redistribución de ingresos se transformaron en los objetivos principales del gobierno peronista. Para lograrlo, las instituciones monetarias sufrieron importantes modificaciones, inaugurándose un nuevo sistema monetario y financiero. Con la nacionalización del Banco Central y de los depósitos, la emisión de la moneda y la regulación del crédito quedaron bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional. El objetivo del presente trabajo es indagar acerca de las posibles fuentes de inspiración que actuaron sobre esta experiencia. Se presenta una descripción de lo acontecido en la economía argentina en los años anteriores, y se analiza el alcance y significado de la reforma de 1946 comparada con el régimen bancario de 1935.

**Palabras clave:** reforma bancaria, nacionalización del Banco Central, peronismo.

**Clasificación JEL:** N2, E5.

\* Profesora adjunta del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Argentina (ssettimi@uns.edu.ar).

\*\* Asistente de Docencia del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Argentina (patricia.audino@uns.edu.ar).

<sup>1</sup> Perón (1956: 24).

## Introducción

Al término de la Segunda Guerra Mundial diversos círculos políticos, económicos e intelectuales argentinos interpretaban que su culminación implicaba el riesgo de una crisis económica, una vez desaparecidas las condiciones extraordinarias que habían protegido la expansión de la industria. También en el ámbito militar se asociaba el retorno a la paz con el peligro de la recesión –como ocurrió después de la Primera Guerra Mundial– y el previsible incremento de la convulsión social (Torre, 2002). Si el Estado no intervenía, todas las industrias surgidas en la última década desaparecerían y con ello una gran cantidad de desocupados pondría en peligro la paz y la estabilidad social (Perón, 1944). Además, esta alternativa contaba con la ventaja de que los principales mecanismos para impulsarlas ya estaban en marcha.

Desde la perspectiva peronista se pronosticaba que la segunda posguerra sería un mundo inestable no muy diferente a la primera con predominio de economías cerradas, comercio bilateral y crisis políticas, y la probabilidad de caer en una tercera guerra mundial (Gerchunoff y Antúnez, 2002) e interpretaba este escenario como una oportunidad para la consolidación de la industria nacional, retornar al pasado implicaba renunciar a ello (Sowter, 2010). Por otro lado, existía la certidumbre de que el modelo agroexportador, basado en el intercambio de productos manufacturados del exterior y productos primarios argentinos se había agotado como fórmula principal del crecimiento económico del país. La necesidad de proteger y aislar el mercado interno, haciendo de la demanda doméstica el motor de la economía nacional era considerada ahora como una cuestión de interés nacional (Rapoport, 2010).

Sin embargo, la transformación del Estado en la Argentina, no sólo respondió a las razones impuestas por la situación económica del país. Había en el mundo de la época un clima de ideas que daba cuenta de la necesidad de que el Estado transformara sus funciones. Los efectos que sobre la economía mundial tuvieron la Primera Guerra Mundial, el desarrollo de un capitalismo en una etapa de gran concentración y las consecuencias de la gran depresión, pusieron sobre el tapete la necesidad de una intromisión del Estado en los asuntos antes dejados a la supuesta “natural regulación de los mercados” (Dirié, 1981).

El gobierno militar de 1943 proclamó entre sus objetivos la transformación del Estado en una instancia de mediación y conciliación de clases, además de asignarle la tarea de promover las reformas económicas y sociales para adaptar a la Argentina a la posguerra. En este contexto impulsó en 1944 la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), con el propósito de elaborar las pautas que debían seguirse para asegurar un proceso de desarrollo sostenido afianzando la independencia política y económica de la nación. En síntesis, debía elaborarse un

plan para ser cumplido una vez concluida la guerra, siendo el Estado el principal impulsor del mismo. Para ello, se hacía necesario disponer de los elementos idóneos para poder llevarlo a cabo.

A partir de 1946, la política crediticia y monetaria se convirtió en una potente palanca de la economía peronista y en el sostén del desarrollo industrial. En este sentido, las instituciones bancarias sufrieron importantes modificaciones. Una medida clave fue la nacionalización del Banco Central convirtiéndose en un instrumento pleno de la acción del gobierno. La emisión de la moneda, la regulación del crédito y la fijación del tipo de cambio quedaron, de este modo, bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional, cuyo objetivo era lograr un mayor desarrollo económico, manteniendo la ocupación industrial.

Este artículo se propone indagar las posibles fuentes de inspiración de esta reforma durante el primer peronismo. En el primer apartado se presenta una descripción de cómo el Estado fue incrementado su presencia en la economía, para enfrentar las dificultades que irán surgiendo en el transcurso de las primeras décadas del siglo XX. En la segunda, se analiza el alcance y significado de la reforma de 1946 en comparación con el régimen bancario de 1935. A continuación, se intentará demostrar que, contrariamente a la opinión de algunos actores políticos de la época, la reforma no constituyó una idea original. Por último se presentan las consideraciones finales.

## **1. Dificultades económicas y estrategias**

Un breve examen de la estructura económica argentina en las primeras décadas del siglo XX, proporcionará la base necesaria para realizar un análisis del origen de la reforma financiera de 1946.

Hacia 1913 la guerra de los Balcanes inició el fin de la prosperidad argentina. La reducción del flujo de capitales europeos, conjuntamente con el fracaso de la cosecha de 1913-1914, provocó un serio déficit en el balance de pagos. De manera que cuando estalla la Primera Guerra Mundial, la economía argentina se hallaba virtualmente en crisis. A lo largo de 1914 y 1915 una severa depresión alcanzó a amplios sectores, la industria de la construcción sufrió un colapso total, los precios de los bienes importados se duplicaron y la inflación golpeó el ingreso real de los trabajadores, al mismo tiempo que crecía el desempleo.

La observación de la tendencia hacia el estancamiento dio inicio a un prolongado debate de ideas sobre las potencialidades, las limitaciones, las estrategias de desarrollo y las políticas económicas capaces de regresar a la Argentina el dinamismo económico perdido.

Durante las décadas siguientes, las relaciones de la Argentina con Gran Bretaña y EUA; el desarrollo del mercado interno como alternativa a la economía abierta; el rol de la industria manufacturera; y la intervención del Estado en la economía, fueron temas de discusión recurrente.

Con la crisis mundial se acentuó la diversificación de la estructura productiva, los sectores tradicionales dejaron de ser los más dinámicos de la economía, ocupando su lugar aquellos que estaban orientados hacia el mercado interno y que requerían, invariablemente, alguna forma de intervención estatal.

Por un lado, la Argentina seguía ligada al pasado, lo que se evidenciaba en el soporte oficial que otorgaba subsidios estatales a los sectores agroexportadores<sup>2</sup> y en el apoyo oficial al bilateralismo.<sup>3</sup> Por su parte, la industrialización por sustitución de importaciones y el intervencionismo en las finanzas,<sup>4</sup> evidenciaban el cambio en la estrategia de desarrollo vigente aunque sea parcialmente. Continuidad y cambio convivían en la Argentina de entonces (Girbal-Blacha, 1998).

Hacia 1939 la guerra en Europa significó un nuevo golpe para quienes todavía confiaban en la “vuelta a la normalidad” de la expansión conjunta del comercio exterior, y el desarrollo económico que había logrado restablecerse ligeramente en 1933. Nuevamente, un acontecimiento externo obligaba a un cierre mayor de la economía y forzaba al gobierno a encarar las transformaciones internas necesarias, que permitieran al país adaptarse a las nuevas condiciones mundiales y a la declinación de Gran Bretaña, su principal socio económico.

Para anticiparse a los efectos de la posguerra, las previsiones del Plan Pinedo de 1940 –que se apartaba de las recomendaciones ortodoxas tradicionales–, procuraban conciliar la industrialización y la economía abierta para reactivar la economía nacional, alentando un mayor acercamiento con EUA.

Pero la incapacidad de la elite gobernante para alcanzar una alianza política y social más amplia, que pudiera responder a las dificultades estructurales que afrontaba el desarrollo de la economía argentina, se tradujo en la derrota política del plan (Llach, 1984). De todas las propuestas de Pinedo la única aplicada fue el establecimiento de normas cambiarias para promover exportaciones de artículos nuevos, las adoptadas para liberar algunas importaciones restringidas hasta ese momento y la creación de la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A. que detentaría el monopolio de tales operaciones.

<sup>2</sup> Por medio de las Juntas Reguladoras.

<sup>3</sup> Evidenciado en el Tratado Roca-Runciman de 1933.

<sup>4</sup> A partir de la aplicación del control de cambios de 1931 y 1933 y la creación del Banco Central de 1935.

Sin embargo, este plan sentó un precedente relevante para la orientación económica en los años venideros. Contribuyó a cimentar una visión favorable acerca de la industrialización y del desarrollo del mercado interno, dos elementos que caracterizarían luego la política económica del peronismo (Escudé, 2000).

La economía argentina entraba en la década de los años 40, con las huellas indelebles de todas las instituciones que habían sido creadas para hacer frente al derrumbe económico de los años 30: el Banco Central, las Juntas Reguladoras, los controles cambiarios y una presencia más sólida de la industria nacional, que respondía adecuadamente al resquebrajamiento del tradicional esquema agroexportador.

Desde el Plan Pinedo y hasta el triunfo del peronismo transcurrieron años de intensa discusión sobre las estrategias económicas más convenientes para el país. El fracaso del Plan no significó la desaparición de la política de promoción industrial. Las consecuencias económicas y políticas de la guerra ayudaron a afianzar el industrialismo, y la ideas mercadointernistas que luego se consolidarían con el peronismo. Entre 1940 y 1943 se adoptaron una serie de medidas industrialistas, algunas inspiradas en el Plan Pinedo y otras orientadas a estimular el poder del mercado interno. La creación de un Comité de Exportación y Estímulo Industrial, la Flota Mercante del Estado, la ley de fabricaciones militares y un proyecto de creación de un sistema de crédito industrial, que se transformaría en el Banco de Crédito Industrial en 1944 reflejan esta tendencia.

Además, debe considerarse que el escenario sombrío que había proyectado Pinedo se había modificado. Desde comienzos de la guerra, la economía argentina experimentó un proceso diferente al de la Primera Guerra y la Depresión. Ahora faltaban bienes, en particular los necesarios para mantener en movimiento la producción, como consecuencia del racionamiento impuesto por los países involucrados en el conflicto (Gerchunoff y Antúnez, 2002). Sin embargo, sobraban divisas, Argentina había comenzado a venderle a EUA y a ocupar su lugar como proveedor de muchos países latinoamericanos.

La economía creció impulsada por las exportaciones y se desarrolló un mercado interno que alentó el crecimiento de las industrias dedicadas a producir bienes para satisfacerlo. En resumen, los efectos de la guerra en la Argentina fueron menos adversos de lo que se esperaba.

Para finales del conflicto y con el objetivo de realizar los estudios de un plan de reordenamiento económico y social del país, el gobierno argentino creó el Consejo Nacional de Postguerra dependiente de la Vicepresidencia de la Nación,<sup>5</sup>

<sup>5</sup> CNP. Decreto N° 2347. 25 de agosto de 1944.

ejercida en ese entonces por el coronel Perón, y en el cual estaban representados distintos sectores de la opinión pública y grupos de interés. El doctor Figuerola sería el titular en la Secretaría General del organismo.

Con el peronismo, la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, adquiría un nuevo significado, el cual quedaría completamente plasmado en los documentos del CNP. Se apuntaba a la constitución de un Estado con poder suficiente para estimular la producción buscando el equilibrio entre las fuerzas productivas; para lo cual era necesario conocer los sectores económicos consolidados, los que necesitarían apoyo y aquellos que habiendo pasado la situación de guerra resultaban ahora antieconómicos. De acuerdo a lo expresado en el Documento de Ordenamiento Económico-Social del CNP:

Toda producción indispensable para el desarrollo de la economía nacional será estimulada, asegurándole un desenvolvimiento cómodo y un arraigo definitivo [...] serán fomentadas las industrias de interés nacional, especialmente las que utilizan materias primas del país eliminando la protección de industrias artificiales [...] sostenerlas en periodos normales sería antieconómico [...] mantener el máximo nivel de ocupación, evitando que haya población inactiva que, además de no producir, constituya una carga para la sociedad (CNP, 1980: 118-119).

La aplicación de estos preceptos garantizaría el éxito de la futura industrialización, en cuanto a su capacidad para asegurar el empleo y una retribución justa a la población. Era necesario entonces, siguiendo el razonamiento peronista, dotar al sistema del flujo de fondos suficiente para que comenzaran a funcionar nuevas empresas creadoras de más puestos de trabajo. La moneda y el crédito debían estar al servicio del bienestar de la sociedad, financiando emprendimientos productivos y no especulativos. El Estado, legítimo administrador de ese servicio, debía ser el encargado de controlar todo el dinero y los medios de pago del sistema, definiendo también el destino de esos fondos.

En resumen, las dificultades ocasionadas por la guerra conducían hacia una intervención más amplia, centralizando la administración de la política económica y monetaria. Sin embargo, esas funciones no podían confiarse a una entidad mixta como lo era el Banco Central hasta ese momento. La estatización del Banco Central de la República Argentina y la nacionalización de los depósitos bancarios, se constituyeron en los instrumentos necesarios para sostener el proceso de industrialización argentino, que se proponía el nuevo proyecto económico y político del país, a partir de la administración del volumen y el destino de los créditos.

## **2. La reforma bancaria de 1946: diferencias con el régimen de 1935**

Las condiciones vigentes en la economía mundial antes de la crisis del 29 hacían innecesario que los gobiernos participaran activamente en la dirección de la economía. Sin embargo, todo cambió en los años 30 y las autoridades debieron afrontar problemas económicos, políticos y sociales que requerían soluciones y respuestas nuevas. Surgió la necesidad inmediata de realizar una reforma de Estado, tanto en el plano fiscal y arancelario así como también en el monetario.

Especialistas norteamericanos y británicos comenzaron a asesorar a los países del continente en esa dirección, como el proyecto que un conocido experto británico en materia financiera, Sir Otto Niemeyer, había realizado para Brasil o los elaborados por el estadounidense Kemmerer destinados a varios países andinos (Rapoport, 2010).

La determinación de la cantidad de dinero, el control de la solidez bancaria, la política de redescuentos y el manejo de los títulos del gobierno eran funciones que debían, ahora, centralizarse en una institución única para evitar incoherencias en las políticas económicas.

Hacia 1932, el gobierno argentino encomendó a Niemeyer,<sup>6</sup> evaluar el régimen de organización bancaria y, asimismo, proponer los cambios necesarios para su mejor funcionamiento. Poco después, los especialistas presentaron un informe y un proyecto de creación de un banco de reserva y otro sobre el régimen bancario. Finalmente el gobierno, a instancias del ministro Pinedo, sancionó en marzo de 1935 un proyecto (ley 12.155) que incluía algunas variantes, más o menos importantes, a la propuesta de Niemeyer.

Las leyes de 1935 crearon el Banco Central como un organismo supervisor del conjunto de bancos, cuya actuación quedaba sujeta a la autorización previa del Poder Ejecutivo y a la posterior fiscalización por el Banco Central. Según se expresaba en el mensaje del Poder Ejecutivo: “(...) son bien conocidas las deplorables consecuencias del funcionamiento de un instituto emisor que no haya gozado de un alto grado de independencia respecto a los directivos del tesoro público”.

De manera que se conformó a la manera de una entidad mixta y con una serie de disposiciones, relativas al capital y al gobierno del Banco, tendientes a asegurar la independencia respecto del gobierno nacional. De acuerdo, al artículo tercero:

<sup>6</sup> Niemeyer llegó al país acompañado por H. Clay, profesor de Economía Política y por los funcionarios del Banco de Inglaterra F. Powell, G. Watson y O. Wilson.

[...] el Banco Central tenía por objeto: concentrar reservas suficientes para moderar las consecuencias de las fluctuaciones en las exportaciones y en las inversiones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales a fin de mantener el valor de la moneda. Regular la cantidad de crédito y de los medios de pago, adaptándolos al volumen de los negocios. Promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario [...]. Actuar como agente financiero y consejero del gobierno en las operaciones de crédito externo e interno y en la emisión y atención de los títulos públicos. [Además, se determinaba que] las reservas internacionales debían cubrir, al menos, el 25% de los billetes en circulación y obligaciones a la vista con el propósito de respaldarla moneda nacional, asegurar las transacciones con el exterior y limitar la capacidad de emisión.

La carta orgánica del Banco Central fijaba con precisión que sus autoridades estaban facultadas para intervenir, por medio de una serie de instrumentos de política monetaria, sobre el volumen de los medios de pago. Se preveía, entonces, absorber el dinero adicional durante la fase ascendente mediante la colocación de títulos y recíprocamente, en la fase descendente, cuando sale metálico del país -con efecto contractivo sobre los medios de pago-, se ayuda a la economía a esperar un momento más propicio inyectando fondos mediante el redescuento (Olarra Jiménez, 1968).

En una estructura clásica como ésta, el volumen del crédito bancario y, por lo tanto, de los medios de pago, se encuentra determinado por la relación billetes-depósitos que el público desea mantener y a su vez, por la cuantía de reservas libres que los bancos decidan tener por encima de sus encajes legales.

Por último, la ley 12.156 de Bancos fijaba el efectivo mínimo que debían guardar los bancos: 16% para depósitos a la vista y 8% para los depósitos a plazo, consecuentemente el nivel legal de los encajes no podía ser un instrumento de política monetaria (Salama, 1997).

Los planes y las ideas económicas del gobierno, que asumió en 1946, no eran compatibles con las pautas liberales con las cuales el Banco fue fundado. Según se consideraba, el esquema abierto situaba a la Argentina en una posición vulnerable respecto del comercio exterior. Surgió entonces, la opinión generalizada de independizar la economía de las fluctuaciones de la demanda mundial, y la idea de disminuir la influencia de los grupos financieros exteriores. La legislación de 1946 reflejaría una política económica diferente.

El objetivo tradicional del Banco Central de 1935 consistía en “(...) la adaptación del medio circulante a las necesidades de los negocios” (*Memoria Anual del BCRA*, 1936: 1). Ahora, la modificación de las leyes de los bancos oficiales y de la banca privada tendría como objetivo la compatibilización con la nueva estructura

financiera, al servicio de los proyectos emancipadores que el Estado perseguía. La política monetaria y crediticia se convertiría en una potente palanca para intensificar racionalmente la capacidad productiva de la nación, y para orientar y planificar la economía garantizando la estabilidad, el nivel de vida y el pleno empleo.

[...] El Banco Central [...] estará en condiciones [...] de colaborar en forma directa en la evolución y desarrollo de las actividades productivas que se encuentran arraigadas [...] podrá hacer efectiva su función de fomento y estímulo económico encauzando los recursos del crédito hacia aquellos proyectos o iniciativas [...] que tiendan a perfeccionar, expandir o diversificar su economía [...] (*Memoria Anual del BCRA, 1946: 32*).

La reforma bancaria, se inicia con la nacionalización del Banco Central,<sup>7</sup> dispuesta según el decreto ley 8.503 -ratificado por la ley 12.962 y publicado en *Boletín Oficial* el 5 de abril de 1946- atribuyéndole el carácter de entidad autárquica nacional. Se transforma, de esta manera, de banco mixto en estatal. Todos los miembros del directorio son ahora nombrados por el Poder Ejecutivo, haciendo evidente la subordinación de la política crediticia a la estrategia general del gobierno. En la composición del directorio estaban representados el Banco Nación, el Banco Hipotecario Nacional, la Caja Nacional de Ahorro Postal, el Banco de Crédito Industrial, los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Obras Públicas y las Secretarías de Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión.

A partir de este decreto se adoptaron una serie de disposiciones enmarcadas en el decreto ley 11.554, que legisla sobre redescuentos y depósitos bancarios. De acuerdo al Artículo 1°:

[...] los establecimientos bancarios procederán a registrar a nombre del Banco Central de la República Argentina [...] los referidos depósitos, mediante los pertinentes asientos de contabilidad, así como los movimientos que por cancelaciones, retiros, transferencias o nuevos ingresos se produzcan en las respectivas cuentas. A tal efecto se confiere a los bancos mandato legal para actuar como agentes directos del Banco Central de la República Argentina, con las responsabilidades y deberes propios de ese carácter.

Se estableció además la garantía del Estado sobre todos los depósitos efectuados, tanto en bancos oficiales como privados y un sistema con encajes de

<sup>7</sup> Esta medida no fue estrictamente dispuesta durante el gobierno de Perón, sino que a instancias de éste –que había ganado las elecciones presidenciales de 1946– lo dispuso el presidente de facto E. Farrell.

100%, respecto a los depósitos que hacía imposible alterar el total de medios de pago, al contrario de lo que ocurría con el sistema ortodoxo basado en reservas fraccionarias.

Con la nacionalización, el Banco Central se convirtió en un instrumento pleno de la acción del gobierno, orientada a canalizar los préstamos hacia la industria y la minería, las actividades agrarias y comerciales, la construcción de viviendas y el consumo doméstico mediante los bancos especializados.

El Estado tomaba bajo su control directo la creación de todo el dinero no sólo la de los billetes. La cantidad de dinero ya no estaría vinculada a las reservas internacionales ni tampoco a los depósitos del público. Lo importante eran las autorizaciones que el Banco Central otorgaba a las instituciones financieras para que éstas inyectaran dinero en la economía, mediante la concesión de préstamos, convirtiéndose en meras intermediarias que trabajaban a comisión. No tenían capacidad de decidir a quién beneficiar con los créditos ni qué tasas cobrar, eran facultades exclusivas del Banco Central que reflejaban las prioridades oficiales.

Al respecto, Perón se preguntaba en 1947:

¿Qué era el Banco Central? Un organismo al servicio absoluto de los intereses de la banca particular e internacional [...]. En nombre de teorías extranjeras desoía los justos reclamos en favor de una mayor industrialización, que era la base de la independencia del país [...]. Por eso, su nacionalización ha sido, sin lugar a dudas, la medida financiera más trascendental de estos últimos cincuenta años (Perón, 1947).

### **3. La reforma de 1946: ¿una idea original?**

La reforma económica del gobierno peronista estaría sustentada por el cambio radical del sistema crediticio, mediante la nacionalización del Banco Central y la oficialización de los depósitos.

En ese sentido, Ramón Cereijo sostenía en un discurso pronunciado en 1950 en EUA:<sup>8</sup>

[...] Su institución representa una solución originalísima que no ha sido tomada de moldes conocidos ni es el resultado de la experiencia bancaria de otros países. Dicho régimen ha sido establecido en nuestro país ponderando las condiciones de estructura y coyuntura de su sistema económico, estimando sus posibilidades potenciales y haciendo un análisis realista de toda nuestra experiencia bancaria anterior [...] (Cereijo, 1950).

<sup>8</sup> Ministro de Hacienda de 1946 a 1952.

Años más tarde, en una entrevista el doctor Alfredo Gómez Morales<sup>9</sup> declaraba que:

Lo cierto es que la génesis de la reforma puede encontrarse en las necesidades que surgían del propio cuadro descripto por el mismo mensaje del Poder Ejecutivo [...]. No significaba otra cosa que resolver, con decisión y sin vacilaciones limitativas, el problema planteado y extender con valentía algunos de los principios que en el mismo se desarrollaban. La solución adoptada es perfectamente natural dentro de una concepción nacionalista en la que se atribuye al Estado una misión protagónica en la expansión económica; si la emisión monetaria, tratada en la propia Constitución de 1853 como la acuñación de moneda, es atributo indelegable de la Nación a través de los Organismos que ésta establezca la creación de dinero bancario, que equivale a la emisión, también debe ser una facultad que cuente con resguardos similares [...] (Gómez Morales, 1971).

Sin embargo, y a pesar de estas declaraciones, existen diversas evidencias de que esta idea ya se encontraba presente algunos años antes en la Argentina y en el contexto internacional. Esto es lo que, precisamente, se intentará indagar a continuación.

### *3.1 Las previsiones del grupo Bunge*

Ya desde la primera posguerra habían comenzado a debatirse los límites que el modelo agroexportador imponía al crecimiento económico del país; la crisis energética derivada de la escasez de combustible, había colocado a la Argentina en una situación de emergencia económica nacional. Esta circunstancia produjo un gran descontento entre los militares argentinos, los cuales comenzaron a observar que la dependencia del combustible importado, era estratégicamente peligrosa y una amenaza para la seguridad nacional.

Por otro lado, también provocó un examen crítico de la estructura económica entre un grupo de intelectuales argentinos. Alejandro Bunge (véase Imaz (1974), y un dinámico grupo de ensayistas y teóricos con una destacada trayectoria, reunidos en torno a la *Revista de Economía Argentina*,<sup>10</sup> se transformaron en verdaderos voceros de un modelo de desarrollo económico alternativo, nacionalista, estatista y principalmente industrialista en las décadas de 1930 y 1940 (Fernández

<sup>9</sup> Presidente del Banco Central, por vez primera, entre enero de 1949 y junio de 1952.

<sup>10</sup> Fundada por Bunge en 1918. En sus páginas vertían opiniones tanto intelectuales como empresarios o funcionarios públicos destacados.

López, 2001). La publicación se proponía estudiar los nuevos problemas económicos y sociales mediante el empleo de “un método rigurosamente científico”, así como también analizar la experiencia extranjera y difundir sus propuestas de reformas, que invariablemente requerían de una activa intervención estatal (Belini, 2006). Ya en los primeros números su fundador señalaba que un ciclo de la política económica del país había terminado y que uno nuevo debía comenzar.

Se ha alcanzado en este orden agrícola y ganadero, un punto máximo, con relación a la población activa del país. Ya no puede esperarse mucho de su distensión progresiva. [Y auguraba] si nos quedamos en el régimen económico que alcanzó su punto culminante poco antes de 1910, corremos el riesgo no solo de estacionarnos sino también de retroceder, de empobrecernos (Bunge, 1925).

La Argentina, se lamentaba, se ha convertido en un “satélite” de los países industrializados.<sup>11</sup> Para él, sustituir la vieja política del intercambio por otra ajustada a las necesidades argentinas significaba conquistar la independencia económica. Esta alternativa, que no se daba naturalmente, requería de una acción de fomento por parte del Estado. Instaba al gobierno a financiar una infraestructura que estimulara la diversificación económica y el desarrollo de los recursos del interior, y a facilitar créditos y enseñanza profesional al sector privado.

Hacia 1934, Bunge manifestaba citando a Keynes, que la independencia económica de la Nación era una meta en sí misma; las mercaderías que consumamos deben estar hechas en casa y por último, las finanzas deben ser de exclusivo resorte nacional (Imaz, 1974).

Sin embargo, sus recomendaciones no tuvieron gran apoyo político antes de la Gran Depresión salvo en el caso de los industriales, oficiales militares e intelectuales.

En los años en que se publicó la *Revista* colaboraron profesores, especialistas, empresarios provenientes de la Unión Industrial y jóvenes profesionales que, inmersos en el clima keynesiano de activa intervención del Estado, desempeñarían un papel clave en la definición de la estrategia económica oficial, alentando la definición de políticas públicas, la ampliación del mercado interno y especialmente, el desarrollo industrial.

En 1943, se agruparon en el Instituto de Investigaciones Económicas Alejandro Bunge, entre otros, Emilio Llorens, Carlos Correa Ávila, Carlos Moya-

<sup>11</sup> Un resumen de las ideas de Bunge en la época de la Primera Guerra Mundial se halla en Moyano Llerena (1951).

no Llerena, José Astelarra, José E. Miguens, César Belaunde, José Llorens Pastor, Francisco García Olano, Rafael García Mata, Jorge Vicien y José Figuerola. Después de 1943, los discípulos no sólo continuaron la publicación de la *Revista*, sino también formaron equipos de trabajo, cuyos resultados influyeron en la formación de la política económica de la segunda mitad de los cuarenta.

Por un lado, Emilio Llorens, cercano colaborador de Bunge, sería convocado por la Dirección General de la Industria como asesor y poco tiempo después, sería designado titular de la Dirección de Economía y Política Industrial a la que se sumarían Miguens, Llorens Pastor, Correa Ávila, Belaunde, Moyano Llerena, entre otros; en la nueva Secretaría de Trabajo, Figuerola colaboraba directamente con Perón, en temas relacionados con la legislación social, y junto a Moyano Llerena y Vicien formaron parte del Consejo Nacional de Posguerra. Llorens y sus colaboradores impondrían sus reformas en el recientemente creado Banco de Crédito Industrial. Sería también Figuerola el encargado de elaborar, redactar y compaginar el Plan Quinquenal 1947-1951.

En cuanto a la reforma bancaria, del estudio de los mecanismos financieros surgió la idea de manejarlos como medios de financiación del nuevo plan económico que el gobierno habría de llevar a cabo. A principios de 1946, Miguens había propuesto incrementar las reservas legales a 100% de los créditos, otorgados con el objetivo de impedir la creación de moneda o crédito sin el consentimiento estatal, y mantener a los bancos privados como simples distribuidores del crédito (Belini, 2004).

Seguramente tal paquete de medidas implementado pocos días antes de asumir Perón la presidencia contaba con el apoyo del CNP, donde actuaban diversos miembros del grupo y el industrial Miguel Miranda a quien los discípulos de Bunge citaban con frecuencia. “Tal vez fue él quien mejor interpretó las ideas de Alejandro Bunge en el orden de la industria liviana para crear mercados, crear trabajo, gastar más” (Cafasso, 1973).

Visto en perspectiva, podría decirse con Imaz, que el peronismo fue en cierta forma el heredero de las ideas de Bunge. La *Revista*, en su número de junio de 1946, señalaba que “eso” era precisamente la campaña que Bunge había llevado a cabo por años.

### *3.2 El proyecto de ley de financiación de 1940*

Ante los problemas planteados por el estallido de la guerra, el Programa de Reactivación de la Economía Nacional, proveniente del Ministerio de Hacienda, ejercido por Federico Pinedo y conocido como “Plan Pinedo” intentó anticiparse a sus conse-

cuencias. Frente a la prevista imposibilidad de vender los excedentes agropecuarios, y a la amenaza de que la economía volviera a entrar en recesión, proponía estimular el sector industrial e incorporaba propuestas de cambios de más largo plazo, que podían redefinir el perfil de la economía nacional.

[...] Es indispensable pensar otros estímulos. Ninguno más eficaz que el de la industria de la construcción [...]. Para que la industria salga más vigorosa y diversificada [...] es necesario ante todo mantener y desarrollar la demanda de sus artículos y asegurar facilidades de financiación para sus inversiones fijas y la adquisición o sustitución de sus equipos. La demanda de productos industriales será el resultado inmediato de las medidas anteriormente examinadas, tendientes a desarrollar el poder de compra de la población. El financiamiento se proveería del siguiente modo: mediante la cooperación del Banco Central, los bancos de plaza y el capital financiero, las industrias solventes podrán disponer de recursos a plazos intermedios que podrán llegar hasta quince años en casos excepcionales y a tipos de interés tan bajos como sea posible (Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación, 1940: 90).

El Estado asumiría un papel central en la tarea de crear las condiciones favorables para la acción privada en ese sector, lo que implicaba encontrar una solución al problema de financiamiento de la industria que se quería promover. En este sentido, el plan incorporaba una reforma financiera que tendía a dar más instrumentos al Banco Central, no sólo para el manejo de la política monetaria en la coyuntura, sino también para la generación de un mercado de capitales en el largo plazo.

El Banco Central dispondría durante cinco años (periodo de emergencia) de los depósitos movilizables de la banca privada, con los cuales constituiría un Organismo de Financiación que otorgaría créditos a 15 años a las industrias cuyos artículos no compitieran con las importaciones, y tuvieran posibilidad de exportación. Para las empresas constructoras los créditos serían a 25 años y estarían destinados a promover la edificación de viviendas económicas, con bajo porcentaje de insumos importados.

Sin embargo, el cambio más profundo estaba contenido —u ocultado— en el artículo 13 del proyecto de ley de financiación (Arnaudo, 1987).

Si el crecimiento de los efectivos en los bancos pudiera provocar una expansión inconveniente del crédito, a juicio del Banco Central, éste podrá exigir que los bancos mantengan, a más del efectivo mínimo establecido en el artículo 2º de la ley número 12.156, un efectivo

suplementario suficiente para neutralizar dicho crecimiento, pagando o no interés por los fondos que absorba en esta forma.<sup>12</sup>

Es decir, a diferencia de los efectivos mínimos fijados legalmente en 1935 con la única función de asegurar solvencia a las entidades bancarias, ahora el Banco Central podría exigir efectivos mínimos adicionales, de manera que cumplirían una función más amplia: regular la liquidez general del sistema económico.

### *3.3 Henry Simons: propuesta de reforma bancaria*

De acuerdo al sistema monetario y bancario inaugurado en 1946, el conjunto de bancos no podía alterar el total de medios de pago, dada la exigencia del establecimiento de un encaje de 100% sobre los depósitos bancarios.

Una organización de esta naturaleza ya había sido propuesta en los años 30 por teóricos de la Escuela de Chicago. Henry Simons –una de sus figuras más emblemáticas– sostenía que la demanda de pasivos financieros usualmente denominados como “dinero” no sería estable, en tanto no se rompiera el “puente” entre el mercado del dinero y el mercado del crédito, y se manifestaba a favor de un sistema bancario con encajes de 100%, en reemplazo del sistema habitual de reserva fraccionaria. Para Simons, este coeficiente debía interpretarse como una exigencia del entramado institucional de reglas, que exige una economía de mercado para funcionar correctamente. Por otro lado, tenía la finalidad básica de restaurar el completo control, por parte del gobierno, sobre la cantidad de dinero en circulación y su valor evitando, de este modo, la “inestabilidad inherente” del sistema de encajes fraccionarios (Olarra Jiménez, 1968).<sup>13</sup> El concepto formó parte del plan diseñado por los economistas de la Universidad de Chicago, para recuperar la confianza y superar la parálisis del sistema financiero tras la crisis de 1929.

El objetivo perseguido era dividir el papel de intermediación del sistema bancario como proveedor de recursos, bajo el esquema de banca transaccional y el de banca de inversión, es decir, eliminar el concepto de banca universal. La propuesta separaba la banca tradicional en dos unidades: el banco de depósitos o “almacén monetario” y el banco de inversión. En el primero, se reciben depósitos en cuenta

<sup>12</sup> Congreso Nacional, Cámara de Senadores (1940, tomo II: 378).

<sup>13</sup> La “inestabilidad inherente” hace referencia a las perturbaciones que las decisiones de los particulares, respecto a la composición de sus activos financieros y las de los bancos sobre la cuantía de sus encajes, producen sobre el total de los medios de pago de la comunidad.

corriente, integra un encaje de 100%, no otorga préstamos, sólo presta un servicio de liquidez cobrando un arancel por este servicio; un aumento de los depósitos no le proporcionaría fondos adicionales para prestar. El segundo recibe ahorros y entrega bonos a cambio, cuyo valor se encuentra atado a las inversiones del banco en fondos comunes, empresas y proyectos de inversión; no emite obligaciones de renta fija ni otorga préstamos convencionales. La oferta monetaria sería, en este caso, igual a la suma del circulante emitido por el gobierno y el saldo de las cuentas corrientes creadas por los “almacenes monetarios”. El objetivo era aislar a la oferta monetaria del comportamiento del público y esto era posible ya que, una vez abolido el encaje fraccionario, el multiplicador de la base monetaria quedaría fijo en la unidad. Más adelante, Milton Friedman hizo suya la propuesta, con la sugerencia de remunerar los saldos de las cuentas corrientes.

[...] justamente en el régimen del '46 todo el dinero y no solamente los billetes, resultaba emitido por el Banco Central. La descripción que hace Friedman de los que serían los bancos en el sistema teórico que él propone, resulta ser la descripción más exacta de lo que aquí ocurría con los bancos en el régimen del '46 (Olarra Jiménez, 1968).

### *3.4 El movimiento nacionalizador europeo*

Diversas experiencias en el mundo dan cuenta de que la Argentina, al parecer, no fue muy original en su reforma financiera.

En este sentido, ofrece un interés particular la nacionalización del Banco de Francia llevada a cabo en 1945. Como en el resto de Europa, también en Francia el final de la guerra vino acompañado por una situación catastrófica, que significó la adopción de algunas medidas en el terreno económico, de acuerdo con la idea de que “las grandes fuentes de riqueza” le debían corresponder a toda la sociedad. El movimiento nacionalizador formaba parte del programa elaborado en 1944 por el Consejo Nacional de la Resistencia. Primero se nacionalizaron las minas de carbón del norte de Francia, luego las artes gráficas, las fábricas de aviones y automóviles, aunque sólo parcialmente y por motivos políticos.

En un segundo momento, se nacionalizaron la banca de depósitos y de seguros. Para 1936, el Banco de Francia había sido intervenido otorgándole al Estado el derecho de nombrar a sus consejeros. Con las nuevas disposiciones, las acciones del banco pasaron a ser propiedad pública y los bancos privados debían decidirse por un único tipo de operación, de depósito, de negocios –o banca industrial– o de crédito. Al mismo tiempo se nacionalizaron los grandes bancos de depósitos como

el *Crédit Lyonnais*, *Société Générale de Crédit*, *Comtoird'Escompte* y *Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie*.

Además, los bancos de negocios con determinadas características,<sup>14</sup> quedaban sometidos a un régimen de control ejercido por un comité de vigilancia. Asimismo, todas las entidades debían cumplir con las indicaciones de un organismo encargado de la dirección financiera del país o Consejo Nacional del Crédito, aunque permanecieron en manos del capital privado.

En cuanto a Inglaterra, antes de la finalización del conflicto, la cuestión de la nacionalización de diversas industrias fue considerada por el gabinete de coalición presidido por Churchill—con gran mayoría de conservadores—, particularmente el caso de las minas de carbón. El movimiento nacionalizador se aceleró con la llegada del Partido Laborista al poder en 1945, convirtiéndose en el principal exponente de esta política. Concretamente, en 1946, se nacionalizaron las minas de carbón que pasaron al *National Coal Board*, las líneas aéreas regulares y el Banco de Inglaterra.

Este movimiento adquirió carácter general en toda Europa, pues no sólo aparece en Francia e Inglaterra sino también en Alemania, Italia y otros países que participaron en la guerra. Varias naciones que permanecieron ajenos al conflicto, como España y Holanda se acoplaron a esta política años más tarde, incluso algunos países la adoptaron en América.

## **Conclusiones**

La política económica del primer peronismo puede entenderse como el resultado de un largo debate abierto años antes en el campo de las ideas, sobre la estrategia de desarrollo más conveniente para el país. Su proyecto político, a grandes rasgos, consistía en la profundización de la industrialización vigente desde 1930, pero, entendida como una forma de lograr un mayor bienestar social, mediante una distribución progresiva del ingreso y como una manera de obtener mayor independencia de los centros de poder mundial. En este proceso el Estado adquiría un papel central para modificar el esquema agroexportador. El sistema que comienza en 1946 con la nacionalización del Banco Central y de los depósitos, permitiría a la autoridad monetaria el control y el manejo del crédito bancario. Razones de distinto carácter influyeron en esta decisión.

<sup>14</sup> Aquellos bancos comerciales con un capital superior a 500 millones de francos.

Por un lado, Alejandro Bunge y sus discípulos provocaron, tempranamente, un examen crítico de la estructura económica argentina, transformándose en verdaderos voceros de un nuevo modelo de desarrollo económico, que sería decisivo en la definición de la estrategia económica oficial. Con anterioridad a la reforma bancaria, algunos miembros del grupo ya habían propuesto incrementar las reservas legales a 100% de los créditos otorgados, brindando al régimen de Perón algunos de los argumentos que la justificarían.

Además, parte de la idea de que ese sistema se encontraba en el plan que Federico Pinedo había desarrollado años antes. Los efectivos mínimos fijados legalmente en 1935 tenían la única función de asegurar solvencia a las entidades bancarias, sin embargo en el proyecto de 1940 el Banco Central podría exigir efectivos mínimos adicionales, de manera que cumplirían una función más amplia: regular la liquidez general del sistema económico. El exministro de economía lo había pensado para situaciones excepcionales, mientras que el gobierno peronista lo transformaba en algo permanente (Todeschini, 2004).

Por otra parte, la Argentina, adhirió a la tendencia moderna, según la cual, la actividad bancaria ejercía una influencia determinante sobre el desarrollo económico del país y, en consecuencia, debía estar totalmente en manos del Estado. Si bien, la reforma de 1946 no se concilia totalmente con la teoría ortodoxa del efectivo de 100%, no hay duda que algunos de sus fundamentos fueron usados en su justificación (Arnaudo, 1987).

Por último, es necesario destacar que el movimiento nacionalizador adquirió un carácter general en toda Europa a mediados de los años 40. Francia, Inglaterra, Alemania e Italia se adhirieron a él. España y Holanda se acoplaron a esta política años más tarde y algunos países en América la adoptaron. “Pero si la arquitectura financiera de la reforma no fue un caso especial, la magnitud de lo que a partir de allí se puso en juego fue, al igual que en la política distributiva, una marca del peronismo” (Torre, 2002).

## Referencias bibliográficas

- Altimir, O.; H. Santamaría y J. Sourrouille (1967). “Instrumentos de promoción industrial en la postguerra”, *Desarrollo Económico*, vol. 7, núm. 25.
- Arnaudo, A. (1987). *Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)*, Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Belini, C. (2006). “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo (1943-1952)”, *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 1.

- Bunge, A. (1925). *Las vocaciones y la vida económica argentina*, Buenos Aires: Publicaciones de los Cursos de Cultura Católica.
- Cafasso, J. (1973). “Balance de una década”, en *Historia Integral Argentina*, tomo 9, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Cereijo, R. A. (1950). “Hacia un mayor y mejor conocimiento de la verdadera situación económica argentina”, discurso.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores (1940). *Diario de Sesiones*, 43º Reunión, 4º Sesión extraordinaria, tomo II, p. 378.
- Consejo Nacional de Postguerra (1980). Documento “Plan de ordenamiento económico-social del CNP, Vicepresidencia de la Nación Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 20, núm. 77.
- Cisneros, A. y C. Escudé (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dirié, C. (1981). “El Estado intervencionista en la Argentina”, Buenos Aires: Amer Sur.
- Elgue, M. y D. Cieza (2005). “La economía social y el peronismo histórico”, en *Foro Federal de Investigadores y docentes. La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local, 2º Encuentro*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Falivene, G. y H. Dalbosco (2007). “El impacto del primer Plan Quinquenal (1947–1951) en la configuración del Estado”, Ponencia, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Fernández López, M. (2001). “La ciencia económica argentina en el siglo XX”, *Estudios Económicos*, vol. XVIII, núm. 38.
- Girbal-Blacha, N. (1998). “Política, economía y sociedad en la Argentina del siglo XX. Una aproximación histórica a sus continuidades y cambios”, *Anuario de Filosofía argentina y americana*, núm. 15.
- Galasso, N. (2003). “Peronismo y liberación nacional”, *Cuadernos para la otra historia*, Buenos Aires.
- (2005). “El discurso de la Cámara de Comercio”, en *Perón. Formación, ascenso y caída (1893-1955)*, tomo I, Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Gerchunoff, P. y D. Antúnez, (2002). “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en *Nueva Historia Argentina*, tomo VIII, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.

- Gómez Morales, A. (1971). "Estructuras financieras y política económica. Nacionalización del Banco Central", *Dinamis*, febrero.
- González Bollo, H. (2008). "José Francisco Figuerola: de funcionario del Estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)", en *Primer Congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Imaz, J. L. De (1974). "Alejandro Bunge, economista y sociólogo (1880-1943)", *Desarrollo Económico*, vol. 14, núm. 55.
- Llach, J. J. (1984). "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol. 23, núm. 92.
- (2004). "Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina y los orígenes del estancamiento económico argentino", *Valores en la sociedad industrial*, año XXII, núm. 59.
- Mendès-France, P. (1955). *La ciencia económica y la acción*, París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación (1940). *Plan de Reactivación Económico Nacional*, Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría, p. 90.
- Moyano Llerena, Carlos (1951). "Alejandro Bunge y la independencia económica nacional", *Revista de Economía Argentina*, núm. 50, abril-junio.
- Olarra Jiménez, R. (1968). *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Oyuela, J. (1980). *Los Planes Quinquenales*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Perón, J. D. (1944). *Discurso en la Bolsa de Comercio*, 25 de agosto.
- (1947). "Discurso del 26 de julio", *Doctrina peronista*, Subsecretaría de informaciones de la Presidencia de la Nación.
- (1956). *La fuerza es el derecho de las bestias*, Montevideo: Ediciones Cicerón, p. 24.
- Podestá, R. (2004). *Peronismo vs. peronismo. La economía de los gobiernos justicialistas*, Mendoza: Ediunc.
- Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Editorial Macchi.
- (2010). "Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Las lecciones del Bicentenario", *Bancarios*, núm. 203.
- Rein, R. (2008). "Los hombres detrás del hombre: la segunda línea del liderazgo peronista", *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 10, núm. 19.

- Salama, E. (1997). “Política monetaria e independencia del BCRA en su primera década”, *Económica*, núm. 1-2.
- Simons, H. (1936). “Rules versus Authorities in Monetary Policy”, *Journal of Political Economy*, vol. 44, núms. 1.
- Sowter, L. (2010). “Las interacciones entre la elite peronista y los actores rurales en torno a la intervención económica estatal del Instituto para la promoción del intercambio (IAPI) entre 1946 y 1949”, *Documentos de investigación social*, núm. 12.
- Todeschini, F. (2004). “El BCRA y el IAPI en la política económica peronista: 1946-1955”, en D. T, núm. 68, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés.
- Torre, J. (2002). “Introducción a los años peronistas”, en *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.