

*La “economía dirigida”: itinerario de un concepto y balance de una experiencia**

Ana Virginia Persello

Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario

Introducción

Es sorprendente la suerte de las palabras, la difusión de las ideas mucho les debe a ellas. [...] Sería una temeridad de nuestra parte afirmar, desde ya, que la “economía dirigida” no deba a causas mucho más profundas el favor que se le ha dispensado en los ambientes más distintos, pero podemos destacar la feliz asociación de las palabras empleadas para imponerlas a la atención de la opinión pública.¹

La expresión “economía dirigida”, tal como propone el profesor de la Universidad de Bruselas, Georges de Leener, se difundió rápida y exitosamente durante los años '30 y hacia el final de la década comenzó a desaparecer. Una de las constantes de su uso fue asumir que no se tenía claro de qué se trataba. “Sobre el concepto de ‘economía dirigida’ –decía Félix Weil– existe una confusión general, casi inimaginable. Parece que todo el mundo se empeña en llamar ‘economía dirigida’ a cualquier intervención del Estado en el desarrollo de la economía privada.”² La prueba de esto es que la expresión nunca dejó de usarse entre comillas. Y una de las referencias a las que se recurría para afirmar que no existía una definición clara del concepto ni experiencias iguales en los países donde se “dirigía” la economía era el Congreso Internacional de Economía Dirigida que se realizó en Amsterdam en 1931 y reunió a delegados de casi todos los países y representantes de las entidades más importantes de la ciencia, la industria y el comercio mundial, y del cual, según los que aluden a él, no habría resultado nada concluyente. Aunque la mayoría tiende a destacar la intervención del profesor americano Lewis Lorwin, que la definía como “un sistema de comités y de cuerpos constituidos, en parte gubernativos, en

* Una versión preliminar de este texto se discutió en la mesa “Saberes de Estado, burocracias y administración pública”, en las XVI Jornadas Interescuelas realizadas en Mar del Plata en agosto de 2017. Los comentarios y las sugerencias recibidas enriquecieron la propuesta.

¹ Georges De Leener, “Economía liberal y economía dirigida”, *Hechos e Ideas*, año 1, vol. 1, n° 3, agosto de 1935, p. 201.

² Félix Weil, “El problema de la economía dirigida”, *Cursos y Conferencias* (CyC), año 4, vol VIII, n° 9, enero-junio de 1935, p. 943.

parte voluntarios, que ejercieran una dirección sobre la base de un plan”,³ el mismo Lorwin asumía que podía aplicarse a situaciones diversas que iban desde la dirección centralizada de la economía hasta formas que tendían a forzar el consumo sin demoler los principios de la organización económica.

En la Argentina la utilización del término se asoció a las medidas tomadas por Federico Pinedo y Luis Duhau, al frente de los ministerios de Hacienda y Agricultura, respectivamente, a fines de 1933: la reforma del sistema de control de cambios a partir de la implantación del permiso previo para importar y la creación de una Junta Reguladora de Granos atada a su producción. Las medidas supusieron un punto de inflexión en el rumbo de la economía y las finanzas. Sin embargo, el debate sobre las respuestas posibles a la crisis, que enfrentaba a los defensores de las finanzas equilibradas y el librecambio con quienes comenzaban a postular la necesidad de dirigir la economía, ya estaba presente. El reconocimiento de que la magnitud de los cambios exigía respuestas nuevas no necesariamente supuso que estas se encuadraran en una aceptación de teorías que, por otra parte, todavía se movían en un terreno ambiguo. Si a partir de 1933 se asume que en la Argentina se “dirige” la economía, mayoritariamente se considera que se trata de un expediente extraordinario para retornar, una vez superada la coyuntura, a las condiciones del libre mercado, y hacia el final de la década el debate local se centra en la experiencia concreta. Defensores y detractores de la “economía dirigida” coinciden en que no hubo dirección por ausencia de coordinación, de plan racional.

El impacto de la crisis de 1929 en la Argentina y las respuestas que se ensayaron para revertirla han sido tratados por una amplia bibliografía.⁴ No se trata aquí de realizar un análisis de las políticas económicas, ni una reconstrucción abstracta de la teoría, tampoco de poner en relación unas y otra para mostrar desviaciones de las primeras en relación a las segundas, es decir, cuánto de ortodoxia o de heterodoxia supusieron las medidas implementadas para salir de la crisis. La intención es seguir el recorrido de un concepto, tal cual fue formulado, y el modo en que se evaluó la experiencia que se asoció a él; explorar las indeterminaciones, “retomar el hilo histórico de las perplejidades, interrogantes y tanteos”,⁵ mostrar las ambigüedades, la tensión que supuso la experiencia de transitar de una forma de concebir el Estado a otra. “El lenguaje –sostiene Koselleck– toma nota del mundo y al mismo tiempo es un factor activo en la percepción y en el conocimiento de las cosas.” La persistencia de un concepto depende de su potencia para acumular experiencias, si deja de hacerlo pierde su vigor y cae en desuso.⁶

El texto está estructurado en cuatro partes: los primeros tanteos, en la teoría y en la práctica, en los inicios de la crisis; la confrontación entre la teoría y la experiencia a partir de 1933; el juicio a las políticas implementadas, cuando la recuperación se torna visible; y finalmente

³ Citada por De Lenner, “Economía”, p. 209.

⁴ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2005, y Jimena Caravaca, *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del estado en la economía argentina. 1870-1935*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011. Javier Villanueva, “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, 12, 47, octubre-diciembre de 1972, pp. 451-476. Arturo O’Connell, “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, 23, 92, marzo de 1984, pp. 479-514. Peter Alhadeff, “Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca”, *Desarrollo Económico*, 25, 99, octubre-diciembre de 1985 pp. 447-458.

⁵ Pierre Rosanvallon, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Colombia, Taurus, 2006, p. 35.

⁶ Reinhart Koselleck, “Historia de los conceptos y conceptos de historia”, *Ayer*, 53, 2004 (1).

un balance que vuelve a confrontar teoría y experiencia en los años de la guerra. La reconstrucción del uso de la noción “economía dirigida” y la confrontación con las políticas concretas que se implementaron en los años '30 resulta del seguimiento de debates parlamentarios, la *Revista de Economía Argentina, Cursos y Conferencias, Hechos e Ideas, La Nación y La Prensa* y una serie de libros aparecidos en 1944 escritos por funcionarios y expertos. El conjunto, si bien no agota la cuestión, recupera voces de un campo donde se interceptaban la política, la función pública, la cátedra universitaria y la membrecía en asociaciones de representación de intereses sectoriales.⁷

1. El impacto de la crisis: teoría y experiencia⁸

Frente a la caída del volumen de las exportaciones y de sus precios, el gobierno provisional que encabezó José Félix Uriburu actuó movido por “razones de economía”. El imperativo era mantener el presupuesto equilibrado y la receta reducir gastos y aumentar recursos. Aunque bajo la presión de los acontecimientos para superar “la anarquía dañosa que impera en el mercado” y optar por un método centralizado y “dirigido por los más capacitados”, Uriburu fijó un tipo rígido de cambio y creó un organismo ante el cual debían exhibirse los permisos para remitir fondos al exterior, la Comisión de Control de Cambios. En la perspectiva del presidente del Banco de la Nación, Adolfo Casal, “el elemento patológico” se imponía sobre el económico. Si la fiscalización del cambio no era el remedio permitiría por lo menos restablecer la seguridad, actuar como resorte amortiguador de las perturbaciones. La prensa justificaba la intervención del Estado para producir una “inmunización contra la epidemia del pánico”.⁹

La llegada de Justo a la presidencia no trajo demasiadas novedades. Su primer ministro de hacienda, Alberto Hueyo, seguirá defendiendo la moneda sana, las finanzas equilibradas y sosteniendo su fe en la existencia de un “orden natural” y en leyes que gobernaban los fenómenos económicos. Ernesto, su hermano, compartía esta visión, y en la conferencia con la que ingresó en 1933 a la Academia de Ciencias Económicas reconoció que el desequilibrio era el resultado de la crisis, pero no que fuera el modo de corregirlo. La “economía dirigida” alteraba el libre juego de las leyes económicas y lo hacía en desmedro de las libertades, en tanto debía

⁷ No es nuestra intención analizar las publicaciones como tales, en las cuales, por otra parte, los colaboradores se superponían y aun en *Hechos e Ideas*, que respondía a un sector de un partido, las líneas no eran homogéneas. Para la *Revista de Economía Argentina*, véase Natacha Bacolla, “Debatido sobre lo incierto. La crisis del treinta en la tinta de sus actores e intérpretes”, *Estudios Sociales*, 35, 2º semestre de 2008, y Jorge Pantaleón, “El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004; para *Cursos y Conferencias*, Federico Neiburg, *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1998, y Claudio Belini, “La economía argentina en debate. El CLES y los cursos de economía argentina de 1940 y 1950”, mimeo; para *Hechos e Ideas*, véase Ana Virginia Persello, “De la diversidad a la unidad. Hechos e Ideas (1935-1955)”, en Noemí Girbal-Blacha y Diana Quatrocchi-Woisson, *Cuando opinar es actuar. Revistas Argentinas del Siglo xx*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1999.

⁸ Las posturas y los debates a que dio lugar la emergencia de la crisis están reconstruidos de manera excepcional por Tulio Halperin Donghi en *La república imposible (1930-1945)*, Buenos Aires, Ariel, 2004. Aquí solo recuperamos parte de ellos en función del objetivo que nos proponemos, que es seguir el derrotero de un concepto.

⁹ Ana Virginia Persello, “La comisión de control de cambios. Burocracia y ‘economía dirigida’”, en María S. Di Liscia y Germán Soprano (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo xix y xx)*, Rosario, Prohistoria, 2017.

ser reemplazado necesariamente por una voluntad dirigente, “que forzosamente es el Estado nacionalista primero e imperialista después”.¹⁰

Uno de los contendientes de esta perspectiva fue Julio Irazusta a partir de la defensa del reclamo de la “producción en masa”. Por primera vez en la historia del gremio, sostenía, los productores presentaban un frente único y pedían emisionismo, remedio excepcional que solo podía justificarse por razones también excepcionales y no por posición teórica alguna porque su naturaleza misma se oponía a ello. La emisión aumentaría el precio de sus productos y el reajuste que sufrirían los salarios sería transitorio. La crisis había conmovido los cimientos de la ciencia económica en que el ministro basaba su política. Frente a ella, ningún país defendía su moneda antes que su producción. Los “esfuerzos desesperados” de Hueyo para sostener la moneda no evitaban la paralización de las actividades económicas ni el pánico y, por otra parte, Irazusta se preguntaba si había justicia y, sobre todo, conveniencia social en castigar a los propietarios rurales.¹¹ Si la política ministerial era fuerte en teoría, la de los productores lo era en la práctica. La inflación era teóricamente indefendible pero la deflación era impracticable.¹²

Enrique Uriburu, segundo ministro de Hacienda del gobierno provisional, que durante su gestión enfatizó la necesidad de controlar gastos y aumentar recursos en pos de un presupuesto equilibrado, en 1933 presidía el Banco de la Nación y estaba más cerca de Irazusta que de Hueyo. “Los lobos de Hobbes, en la parte económica, de lunes a sábado, son, el domingo de las elecciones, los corderos de Juan Jacobo.”¹³ El individualismo había tropezado con leyes, reglamentos, *trusts* que habían convertido a la libre competencia en un mito y la democracia se había mostrado ineficaz. La armonía tenía que imponerse desde el Estado. La nueva fórmula era la economía dirigida. Podía optarse por la dirección total, o solo de la moneda y el crédito, pero en una u otra hipótesis era evidente la necesidad de una “coordinación consciente”; la producción tenía que forjar y someterse a un plan *—planning—*. Ni *laissez faire* ni sustitución del interés individual por el Estado, pero si, como proponía Maynard Keynes, el capitalismo iba a subsistir,¹⁴ el Estado debía tomar el lugar de la iniciativa privada cuando esta no actuaba, debía “crear fuerza adquisitiva con obras reproductivas”, debía gastar.

En ese aspecto, la perspectiva de Alejandro Bunge¹⁵ era la misma: había que abandonar la prudencia, dejar de reducir gastos, costos, limitar actividades, postergar iniciativas y promover el aumento del consumo, “un reajuste racional hacia arriba [...]. Crear mercado. Crear trabajo. Gastar más”.¹⁶ A diferencia de Ernesto Hueyo, que concebía la existencia de un “orden natural”, Uriburu y Bunge aceptaban que la premisa del presupuesto equilibrado ya no era concebible en la coyuntura.

¹⁰ El doctor Ernesto Hueyo en la Academia de Ciencias Económicas, *La Nación* (en adelante, LN), 19/10/1933, p. 8.

¹¹ Julio Irazusta, “Las dos políticas financieras – II. Defensa de la producción”, LN, 30/12/1932, p. 8.

¹² Julio Irazusta, “Las dos políticas financieras. III. Conclusión”, LN, 31/12/1932, p. 4.

¹³ “La crisis económica del mundo”, conferencia del Dr. Enrique Uriburu del 12 de mayo de 1933, Instituto Popular de Conferencias, *Revista de Economía Argentina (REA)*, vol. xxxi, año 16, n° 181, julio de 1933, p. 25.

¹⁴ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵ Sobre Bunge véase Claudia Daniel, “Una escuela científica del Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras”, en Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012, y Hernán González Bollo, *La teodicea estadística de Alejandro Bunge (1880-1943)*, Buenos Aires, UCA/Imago Mundi, 2012.

¹⁶ Alejandro Bunge, “La crisis actual”, *REA*, vol. xxxi, año 16, n° 181, julio de 1933, p. 40.

La asociación de la expresión “economía dirigida” con la noción de plan, presente en la definición que Lorwin proponía en 1931 y que defendía E. Uriburu, circulaba, además, entre socialistas y radicales, aunque no como posición asumida por el partido sino como parte del debate interno que atravesaba a ambos sectores políticos. En 1932, Rómulo Bogliolo presentó un proyecto en el parlamento.¹⁷ Su propuesta era crear una Comisión de Planes Económicos (Gosplan) para estudiar la situación del país y preparar un plan que regulara la producción de acuerdo con “normas científicas”, según el sistema que Bertrand de Jouvenel llamaba de “economía dirigida”, presente en Rusia y aun antes en Inglaterra (*planned economy*) y Alemania (*Planwirtschaft*). La desorganización, el empirismo y la improvisación inherentes al régimen capitalista, sostenía Bogliolo, podrían ser corregidos a partir de “armonizar y coordinar la producción, el consumo y el intercambio de modo de aumentar el bienestar y la felicidad colectiva”.¹⁸ En la Argentina, la comisión que estudiara la situación y elaborara un plan vendría a sumarse a las ya existentes que se ocupaban del problema del vino, el azúcar, las carnes y los cereales. En ese sentido, sostenía Bogliolo, no habría novedad, aunque una “real economía dirigida” imperaría solo cuando se suprimiera la propiedad. Y, en la misma coyuntura, los radicales Julio Barcos¹⁹ y Luciano Catalano²⁰ vinculaban la planificación con la justicia social.

2. La “economía dirigida”: confusión conceptual y expediente extraordinario

A fines de 1933, cuando se conocieron las medidas diagramadas por el equipo económico encabezado por Federico Pinedo y Luis Duhau, predominaba el diagnóstico de que si la crisis mundial había quebrantado las antiguas doctrinas que proclamaban como un dogma el libre juego de la oferta y la demanda; si en las principales naciones se había exacerbado el sentimiento nacionalista y la preocupación, motivada por razones de seguridad, de producir dentro del propio territorio los artículos indispensables para la subsistencia; si Europa había aumentado las fronteras aduaneras y limitado la importación de productos extranjeros, era razonable que la Argentina se viera obligada a entrar en la senda que le señalaba el ejemplo extranjero. Desde ese lugar, las “fuerzas vivas”²¹ expresaron, su adhesión a las medidas del Poder Ejecutivo en un acto realizado en la Casa de Gobierno y difundieron un memorial donde abundaban

¹⁷ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones (CDDS), 27/7/1932, pp. 436-449. Rómulo Bogliolo era economista, formó parte del comité de redacción de la *Revista de Ciencias Económicas* en los años '20, dirigía la *Revista Socialista* y participaba de la Escuela de Estudios Sociales J. B. Justo, espacios donde se recuperaba el debate europeo que atravesaba a la socialdemocracia y se impulsaba desde la Internacional Obrera Socialista. Para reconstruir el debate véase Juan Carlos Portantiero, “El debate en la socialdemocracia europea y el Partido Socialista en la década del 30”, en Hernán Camarero y Carlos M. Herrera, *El partido socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, e “Imágenes de la crisis: el socialismo argentino en la década de 1930”, Anuario *Prismas*, n° 6, 2002; María C. Torti, “Crisis, capitalismo organizado y socialismo”, en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel, *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995, y, más recientemente, Osvaldo Graciano, “Los debates y las propuestas políticas del Partido Socialista de Argentina, entre la crisis mundial y el peronismo, 1930-1950”, *Revista Complutense de Historia de América*, 2007, vol. 33.

¹⁸ *Ibid.*, p. 443.

¹⁹ Julio Barcos, *Por el pan del pueblo*, Buenos Aires, Ed. Renacimiento, 1933.

²⁰ Luciano Catalano, *Plan constructivo del radicalismo. El libro de las masas productoras*, Buenos Aires, Producción del Laboratorio Social, 1933.

²¹ “Las fuerzas vivas han expresado su adhesión al P. E.”, LN, 12/6/1934, pp. 1 y 8.

expresiones del tenor de “en la tierra argentina radica la razón de ser de la Nación misma” o “ayudar a los productores es ayudar al país”.

En la Cámara de Diputados, que mientras estaba en receso se hizo cargo de analizar los cambios operados a través de una interpelación a los ministros de Hacienda y Agricultura,²² los socialistas Enrique Dickmann y Nicolás Repetto señalaron el inicio de la economía dirigida y la asociaron con la dictadura económica y financiera, con el sesgo hacia los sectores económicos predominantes y con la perversión del sistema republicano.²³ Bogliolo, que había fundamentado un año antes la necesidad de dirigir la economía, estaba presente en la sesión pero no intervino. Pinedo y Duhau respondieron haciendo profesión de fe liberal. El primero enfatizó la necesidad de que el régimen republicano y el sistema democrático se adaptaran a las necesidades de los tiempos; se manifestó ortodoxo en materia monetaria y económica y negó el sesgo hacia “las clases altas” de la política implementada refiriéndose al ejemplo de gobiernos conducidos por el Partido Socialista (Inglaterra, Australia, Suecia) que tomaban resoluciones semejantes. Duhau incorporó otro argumento que ya formaba parte del debate sobre las medidas tomadas: las dificultades que la capacidad burocrática del Estado imponía para superar la crisis y la necesidad de requerir “la colaboración directa de los representantes de las distintas fuerzas económicas”, no solo para asesorar sino “para entrar en la acción misma, bajo los auspicios de la autoridad gubernativa”, a partir de la creación de todos los organismos que fueran necesarios.²⁴

Si para Dickmann la profundización del control de cambios y la creación de la Junta Reguladora de Granos marcaban el inicio de la dictadura económica y financiera, para quienes estaban implementando las políticas que marcarían un punto de no retorno en cuanto al rol del Estado en la economía, eran medidas defensivas. Hueyo, a caballo entre los nuevos y los viejos tiempos, las había postergado, aun a contrapelo de aquellos que había seleccionado para asesorarlo.²⁵

El diario *La Nación* sostuvo que en las nuevas medidas había un concepto y un plan ausentes hasta ese momento en el gobierno y que la definición científica de la “economía dirigida” no hacía al caso; bastaba con constatar los resultados que la coordinación y la racionalización tenían sobre el proceso productivo y entender que el poder político asumía la defensa de la colectividad frente a las prácticas monopólicas desarrolladas por los grandes intereses.²⁶ Aunque el matutino no tardaría mucho en cuestionar la no correspondencia entre el propósito y su realización y advertir sobre la necesidad de no coartar la iniciativa privada dejándose se-

²² CDDS, vol. I, r. 8, 9/5/1934, pp. 254-262.

²³ Enrique Dickmann inició su presentación denunciando la “clandestinidad” que marcaba el inicio de la “economía dirigida”. Los legisladores habían tomado conocimiento de los decretos-leyes cuando ya eran un hecho consumado, a través de la radio, siendo que la publicidad era la esencia misma del régimen republicano y democrático. Por otra parte, las medidas no habían sido implementadas “por una inminente catástrofe de la campaña, ni en vísperas de una Jacquerie”; la desvalorización del peso era “un azote para el pueblo trabajador”; favorecía a los industriales con vallas impuestas a la importación; privilegiaba en definitiva a las “fuerzas vivas” en detrimento de las “muertas”, los obreros y los empleados.

²⁴ CDDS, vol. I, r. 13, 6/6/1934, pp. 836-880, p. 869.

²⁵ La Junta Honoraria Económica Financiera, que se constituyó durante su ministerio, integrada por individuos que transitaban por la Universidad, los ateneos y las academias, escribían en revistas especializadas, integraban la cúpula de las corporaciones; en algunos casos, tenían trayectorias previas en el aparato estatal y se vinculaban entre sí en la compleja trama que se tejía entre todos esos ámbitos, que, además, era donde se reclutaba a los funcionarios superiores de la administración y los que legitimaban su inclusión, tuvo escaso peso en las decisiones del ministro.

²⁶ “Economía dirigida”, LN, 24/8/1934, p. 6.

ducir por concepciones doctrinarias sin atender a las exigencias del medio al que estaban destinadas.

Hacia fines de 1935, cuando Pinedo y Duhau abandonaron el ministerio, la creación del Banco Central había coronado la transformación del sistema financiero, los organismos que regulaban la producción se habían multiplicado y mayoritariamente se asumía que el experimento correspondía a lo que se denominaba “economía dirigida”. Aunque había excepciones. Desde perspectivas diferentes, Félix Weil y Santiago Graffigna, funcionario el primero y legislador el segundo, negaban que el concepto se ajustara a la experiencia en la medida en que seguía asumiéndose la dirección de la economía como un expediente extraordinario y no como una alternativa al liberalismo.

Félix Weil, que había participado de la diagramación de la ley de impuesto a los réditos y de la comisión creada para asesorar a la Dirección General que lo puso en marcha,²⁷ en una serie de conferencias dictadas en el Colegio Libre de Estudios Superiores (CLES),²⁸ propuso que el concepto asumía diferentes contenidos en cada país, en parte porque se desplegaba de maneras distintas en función de los problemas a resolver, sin embargo solo podía emplearse con razón para referirse al plan que Rathenau había llevado adelante durante la guerra en Alemania o al que se desarrollaba en Rusia –“país de analfabetos, salvaje”, donde los medios de producción estaban en manos del Estado–. La pregunta, para Weil, era si es realizable en el marco del capitalismo, en países industrializados con población educada, pero tenía claro que aplicar el concepto a la economía argentina era un error, en tanto no se trataba de “economía dirigida”, cuyo sentido era satisfacer las necesidades de la población, sino de “economía controlada” para volver al restablecimiento de la situación anterior a la crisis.

Desde un lugar diferente, el legislador concordancista sanjuanino Santiago Graffigna planteaba que en la Argentina había pseudo-regulación. Se intentaba dar respuesta a problemas cíclicos, producto del abuso o la mala aplicación de los principios del liberalismo, sin ocuparse de las fallas del sistema. De allí resultaba que los organismos creados fueran instituciones de asistencia económica cuya acción era un paliativo “pseudo regulador” inorgánicamente aplicado –“mezcla informe de liberalismo y de totalitarismo estatal”– aunque hubiera repercutido favorablemente sobre el poder de compra general del país permitiendo, aun precariamente, el mantenimiento de los salarios, evitando una mayor desocupación y el desánimo total de los productores.

El liberalismo, sostenía Graffigna, debía subsistir como motor del acto económico, para que ningún obstáculo se interpusiera entre el productor y el consumidor, para que la propiedad individual no fuera afectada, para que el Estado no desarrollara hipertrofias, pero era indispensable someter la producción, el consumo y la distribución a reglas jurídicas, sin usurpación ni violencia, sin necesidad de nacionalizarlas. La doctrina social de la iglesia aportaba los argumentos para superar el individualismo. La encíclica *Quadragesimo Anno* planteaba claramente que la ley de la oferta y la demanda, el temor a la vida cara y la división de los hombres en productores y consumidores eran sofismas que había que destruir. El remedio no estaba en

²⁷ “De 1932 a 1934 yo pertenezco al pequeño grupo que podría ser llamado su (el de Pinedo) gabinete no oficial de asesores expertos”. Félix Weil, *El enigma argentino*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional, 2010 p. 239.

²⁸ Félix Weil, “El problema de la economía dirigida”, *Cursos y Conferencias*, vol. VIII, año IV, n° 9, enero-junio de 1935; vol. IX, año V, n° 1, abril-septiembre de 1936; vol. X, año III, n° 3, octubre de 1936-marzo de 1937.

destruir riqueza para valorizar la producción provocando escasez, sino en aumentar la capacidad de compra, “repartir para consumir”.²⁹

En esa coyuntura aparecieron los primeros números de la revista radical *Hechos e Ideas*, que incluyeron una serie de artículos de académicos extranjeros que, en general, postulaban la ambigüedad de los nuevos procedimientos que se implementaban para salir de la crisis y persistían en que el liberalismo no había fracasado. Entre ellos Georges de Leener, profesor de la Universidad de Bruselas, Gustav Cassel,³⁰ profesor de la Universidad de Estocolmo, y Nicolás Murray Butler,³¹ rector de la Universidad de Columbia, colocaban en el proteccionismo y los *trusts* los impedimentos para que ante la crisis hubieran funcionado los mecanismos de reajuste y desconfiaban de las posibilidades de la dirección de la economía para superar los desequilibrios. Georges de Leener señalaba la confusión asociada a la noción de “economía dirigida”. Si como algunos proponían era el equivalente a una especie de racionalización superior confiada a los jefes de empresa, no suponía novedad: el *fayolismo* la aplicaba en todas partes. Si se la concebía como un régimen de libre coordinación de actividades de las empresas privadas, no era más que una práctica ya corriente de economía concertada. Tampoco era posible asimilarla al proteccionismo cuando las medidas de los gobiernos para salvaguardar producciones amenazadas tenían una larga historia. En todo caso, la asociación más directa era con el intervencionismo estatal, con la orientación de la economía hacia un sentido determinado, con la regulación de los cambios, los bancos centrales y la organización de consejos, juntas y comisiones, cuerpos que reclutarían a sus miembros entre aquellos a quienes las medidas estarían destinadas, con lo cual servirían a intereses particulares y no al interés general, y ellos serían designados por los poderes ejecutivos o legislativos, con lo cual no podrían sustraerse a presiones políticas y electorales, y el resultado sería el mismo. Cassel advertía, además, que la experiencia se estaba desarrollando sin plan racional y que corregir la arbitrariedad, los errores y las contradicciones que esto conllevaba conduciría inevitablemente a una mayor coordinación cuyo corolario sería la dictadura.

La línea editorial de la revista era sumamente crítica con el rumbo adoptado por el gobierno más que con la intervención estatal propiamente dicha, justificada en la coyuntura en función de la vastedad y la complejidad de la crisis, que hacía imposible que las leyes naturales de la economía recobraran su juego regular. El país no podía “asistir con pasividad al languidecimiento de sus fuentes de producción por el solo prurito de querer mantenerse fiel a una ortodoxia principista que, a la postre, habría resultado suicida”,³² pero el “ensayo” de una economía dirigida ‘sui generis’ se realizaba “sin plan y sin criterio, un poco a saltos y otro poco a tumbos”.³³ Lo objetable para *Hechos* era el criterio político y social que había presidido las transformaciones. El argumento central era que se habían desarrollado de manera inusitada los aparatos burocráticos, “a través de los cuales, las oligarquías industriales, allegadas a los oficialismos, maniobran impunemente contra los intereses de las demás categorías de productores

²⁹ CDDS, vol. IV, 28/10/1936.

³⁰ Gustav Cassel, “Del proteccionismo a la dictadura a través de la economía dirigida”, *Hechos e Ideas* (en adelante *Hel*), año 1, vol. II, n° 5, noviembre de 1935, pp. 84-96.

³¹ Nicolás Murray Butler, “Los ataques contra el liberalismo”, *Hel*, año 1, vol. II, n° 6, diciembre de 1935, pp. 107-117.

³² Glosas políticas, “Por la democratización de los organismos económicos”, *Hel*, año 2, vol. IV, n° 16, noviembre de 1936, pp. 289-295.

³³ Manuel Goldstraj, “Reflexiones sobre economía y democracia”, *Hel*, año 1, vol. I, n° 1, junio de 1935, p. 47.

y de las masas consumidoras”.³⁴ La consecuencia directa de esa “subversión de los fundamentos tradicionales de nuestra organización económica” era un desequilibrio cada vez más creciente entre los diferentes sectores sociales –pauperización de los productores agropecuarios, ruina del pequeño y mediano productor, descenso del nivel de vida de las masas, explotación de los consumidores– en beneficio de una “plutocracia” que se movía a inspiración de intereses externos. Y, finalmente, los decretos leyes de noviembre de 1933, la proliferación de juntas reguladoras y la creación del Banco Central habían instaurado una “dictadura económica” que para sostenerse necesitaba arrasar con las libertades.³⁵ Las restricciones a la prensa, la desnaturalización de las prerrogativas del Parlamento, el desconocimiento del principio federal, los amagos de reformas electorales eran la manifestación de la “deformación antidemocrática del orden institucional”.³⁶

3. El juicio a la “economía dirigida”

3.1. El “gobierno de los funcionarios”

Las transformaciones en la economía y en las finanzas trajeron aparejada la configuración de una burocracia de nuevo tipo constituida por un equipo técnico que había ingresado a la función pública cuando Rafael Herrera Vegas y Tomás Le Bretón ocuparon las carteras de Hacienda y Agricultura durante la gestión alvearista. Raúl Prebisch lideraba el grupo que pobló la Dirección General Impositiva, la Comisión de Control de Cambios, el Banco Central y los organismos reguladores de la producción. El “trust de los cerebros”, constituido por esos “jóvenes intrépidos”, como los llamó alguna vez Repetto,³⁷ contaba con la colaboración de representantes de intereses sectoriales, cuyo asesoramiento al Estado se consideraba necesario y su incorporación a las nuevas instituciones creadas, legítima.

Avanzada la segunda mitad de la década comenzó a fortalecerse uno de los temores que ya habían manifestado los detractores tempranos de la economía dirigida: se había potenciado el “burocratismo” y el “expedienteo”, producto de la multiplicación de organismos y reglamentaciones. El Estado no dirigía, absorbía; burocracia e intereses se contraponían fuertemente y las promesas de coordinación y de racionalización no se habían cumplido, en parte debido a la imposición de las transformaciones acaecidas como expediente extraordinario. Aun Pinedo, que reivindicaba la “ajustada máquina burocrática” que le permitió imponer los cambios, sostuvo que a partir de su salida del ministerio fue reemplazada por una “administración con los resortes flojos”: “Nunca más hasta el final del período, se ajustó un resorte; se aflojaron en cambio todos los que se creyeron convenientes para congraciarse con alguien, aunque ello fuera a expensas de la colectividad”.³⁸ Hacia fines de la década, un legislador socialista sostuvo

³⁴ Notas económicas, “¿Cuánto cuestan las juntas reguladoras?”, *HeI*, año 1, vol. I, n° 2, julio de 1935, pp. 169-174.

³⁵ Glosas políticas, “El radicalismo frente al derrumbe institucional”, *HeI*, año 1, vol. II, n° 5, noviembre de 1935, pp. 1-6.

³⁶ Glosas políticas, “La realidad económica argentina y los monopolios. Repercusiones políticas y sociales”, *HeI*, año 1, vol. I, n° 3, agosto 1935, pp. 193-197.

³⁷ Nicolás Repetto, *Mi paso por la política (de Uriburu a Perón)*, Buenos Aires, Santiago Rueda editor, 1957, p. 105.

³⁸ Federico Pinedo, *En tiempos de la república*, Buenos Aires, Ed. Mundo Forense, 1946, vol. I, p. 182.

que el *trust* de los cerebros había sido “meramente el trust de los traductores”, porque se limitó a traducir lo que se hacía en Alemania o en los Estados Unidos³⁹ y era común encontrar en las solicitudes y en las manifestaciones de la SRA, la UIA o la Bolsa de Comercio la afirmación de que el país estaba al servicio de la administración, separada de los intereses, y a referirse a ello con el nombre de *funcionarismo*, término que reprodujo la prensa y usaron los legisladores.

Américo Ghioldi, legislador socialista, que se había manifestado en repetidas oportunidades en contra de lo que consideraba exceso de burocracia y advertido sobre la creación de nuevos organismos, distinguió en ese momento una cosa de la otra en un claro enfrentamiento con las corporaciones. La burocracia era un mal criollo, producto de que se hacía política con los puestos; era también la resultante del ascenso de las clases medias; pero lo que las corporaciones llamaban funcionarismo era otra cosa. Ellas

[...] han formado la materia gris oficial, la sabiduría capitalista; y les fastidia que el Estado forme un plantel de funcionarios capaces que recopilen jurisprudencia, que acumulen estadísticas, que hagan estudios para bien público, para la colectividad. Ellos desearían que el gobierno y los diputados, que cada uno de nosotros no nos manejáramos más que con nuestro precario cerebro individual. [...] El odio al funcionarismo es el temor de que el Estado social argentino forme un plantel de funcionarios [...].

Contra esos funcionarios se habla en tono despectivo diciendo que son los niños precoces; pero no es con frases que se desnaturalizará la naturaleza del fenómeno.⁴⁰

El ejemplo externo, que había servido para avalar políticas intervencionistas, ahora se utilizaba para mostrar sus inconvenientes. “Los dos años de monopolio del petróleo en México –comentaba *La Nación*– acaban de ser confesados como un singular fracaso” y enumeraba el aumento de los gastos de explotación, la merma de la producción y la incapacidad del personal gubernamental encargado de la tarea, cuando era evidente que “La burocracia es un sistema que falla en absoluto cuando se extiende fuera de su órbita, y no es de ahora que siempre se la ha temido cuando ha tratado de hacerlo, aun con menos extensión”.⁴¹ De hecho, el caso mexicano era la excusa para referirse al caso argentino, donde también las oficinas públicas coartaban o sustituían la iniciativa individual, retardaban el movimiento del trabajo, inducían a los hombres de negocios a retraerse.

La prensa, los legisladores, los representantes de intereses sectoriales y los “expertos” coincidían en que si los organismos reguladores habían nacido de la incapacidad burocrática del Estado para hacerse cargo de la crisis y se había hecho necesario convocar a los representantes de intereses sectoriales, gradualmente había ido infiltrándose en ellos el carácter burocrático convirtiéndolos en meras oficinas que atentaban contra el presupuesto⁴² y en los que se había profundizado una doble independencia: de las directivas del gobierno y de los intereses. Tenían un carácter híbrido que resultaba de su propia naturaleza, eran mecanismos oficiales, dependientes de la autoridad y sujetos al Poder Ejecutivo, el cual les otorgaba amplísimas fa-

³⁹ CDDS, vol. IV, r. 47, 10 y 11/9/1942, pp. 854-903.

⁴⁰ CDDS, vol. V, r. 54, 22 y 23/9/1942, p. 442.

⁴¹ “El estado absorbente”, LN, 1/8/1940.

⁴² Ana Virginia Persello, “Partidos políticos y corporaciones: las Juntas reguladoras de la producción, 1930-1943”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 29, 3ª serie, 2007.

cultades y hacía obligatorio su funcionamiento para todos los particulares dedicados a la industria respectiva, de los cuales no dependían sino muy relativamente, y su relación con el gobierno era de un género tal que escapaba a las normas corrientes y legales de fiscalización a las que estaban sometidas las oficinas de la administración pública. Tampoco escapaban a la crítica las instituciones creadas para reformar el sistema financiero.

En 1940, Pinedo, nuevamente en el Ministerio de Hacienda, presentó el Plan de Reactivación Económica elaborado por el mismo equipo que lo había acompañado en 1933, para prevenir los efectos que se suponía traería la guerra. La perspectiva que orientaba al plan residía en que el problema más apremiante que tenía el país no era el desequilibrio de sus finanzas. La contracción de los gastos tendría efectos negativos sobre la demanda, que era la que movía a la industria y al comercio. Y este retroceso provocaría agitación social. El objetivo era intensificar la velocidad de la circulación de la moneda utilizando las disponibilidades transferibles en poder de los bancos que deberían poner a disposición del Banco Central los fondos procedentes de los depósitos más estables y que este se comprometía a reembolsar para usarlos en préstamos a plazos intermedios y largos. Esos fondos serían sometidos a la dirección de un organismo creado dentro del propio Banco Central, para destinarlos al estímulo industrial, directamente o por el impulso prestado a la construcción de viviendas particulares o colectivas. El papel que el Estado se reservaba, en la perspectiva de Pinedo, era la movilización de los recursos; la intervención, ya muy amplia y exagerada, no podía extenderse allí donde las actividades privadas eran más eficaces.⁴³

Los partidos políticos designaron comisiones *ad hoc* para discutir el plan y las corporaciones se expidieron. Las objeciones más fuertes se concentraron en la centralidad que la propuesta le otorgaba al Banco Central en el manejo de la crisis que se intentaba prevenir Y, paralelamente, las críticas se centraron en la creación del organismo para vehiculizar el plan, que fue caracterizado como un mecanismo de burócratas, abundantemente rentados, abrigados en el seno del Banco Central, que se sumaba a otros tantos entes autárquicos para aumentar la nueva plaga que amenazaba al país, la burocracia.⁴⁴

A mediados de 1941, con la desaparición de la Oficina encargada del control de cambios y el traslado de sus funciones al Banco Central, ambas Cámaras, a través de la propuesta de creación de una comisión parlamentaria para reorganizar el sistema, reivindicaron la facultad del Congreso de fijar el valor de la moneda⁴⁵ y evitar que siguiera haciéndolo el Poder Ejecutivo, a través del Banco Central, “por intermedio de comisiones asesoras y de funcionarios de segunda categoría”, que ejercían una “intervención arbitraria” en la economía general del país.

Y cuando el ministro de Hacienda, Carlos Acevedo, envió al Congreso un paquete de leyes impositivas que, justificadas en la necesidad de una mayor justicia social, gravaban la transmisión de bienes, el aumento de utilidades de las compañías petrolíferas, las ganancias excesivas y modificaban el impuesto a los réditos,⁴⁶ la Bolsa de Comercio, la UIA, la CACIP y

⁴³ Mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso, en *HeI*, vol. XI, n° 38-39, 1941, pp. 245-250,

⁴⁴ Intervención del senador Atanasio Eguiguren, CDDS, 17-18/12/1940.

⁴⁵ CDDS, 21/8/1941, pp. 295-299.

⁴⁶ Belén Menéndez y Aníbal Jáuregui, “El ‘paquete’ de Acevedo: un frustrado y original plan de ajuste en la Segunda Guerra Mundial”, XXII Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto, septiembre de 2010, y Ana Virginia Persello,

también la SRA se sumaron a otras voces críticas y manifestaron su inquietud y su alarma, amplificada por los grandes diarios, frente al dirigismo estatal en manos de organismos de emergencia que habían crecido, se habían multiplicado y “en su avance, amenazan coartar el crecimiento del país a cuyas expensas viven”, agencias estatales que se estaban tornando un poder autónomo “impermeable a los verdaderos creadores de la riqueza nacional”.⁴⁷ La *REA* dedicó su número de octubre de 1942 a las mismas cuestiones y con los mismos argumentos; transcribió la solicitada de las “fuerzas vivas” y reprodujo artículos de *La Nación*, *La Prensa*, *El Cronista Comercial* y *El Mundo*, que insistían en enjuiciar a un gobierno de los funcionarios que ignoraba a las fuerzas productivas.

La Nación, que había acompañado las transformaciones y seguido el humor de las corporaciones, ahora enfatizaba que el Estado se había vuelto competidor, árbitro inapelable, juez único y multiplicaba entidades autárquicas que escapaban al control del Poder Ejecutivo,⁴⁸ que obviaba la consulta a los intereses y la reemplazaba por la de los funcionarios; que la libertad económica había sido sustituida por la protección, que se convirtió en regulación forzosa y finalmente terminó en confiscación⁴⁹ y, finalmente, que la fascinación por las doctrinas extranjeras conducía al Estado totalitario.⁵⁰ *La Prensa* que, por el contrario, se había mantenido durante toda la década enfrentada con la intervención estatal,⁵¹ en la coyuntura asociaba crecimiento desmedido de los gastos con aumento alarmante de los empleos públicos y el inevitable agobio impositivo, producto de las iniciativas de funcionarios y legisladores.⁵² Lo que se imponía era “menos intromisión en el campo de la iniciativa privada; menos fiscalización y regulación perturbadoras; menos atribuciones y prerrogativas para disponer del patrimonio de los particulares so pretexto de que así lo demanda el interés común”. *La Capital* de Rosario, en consonancia con sus pares porteños, afirmaba el fracaso de una economía orientada por vías diferentes a las de las doctrinas clásicas que, si bien ya no podían ser interpretadas de manera ortodoxa, tampoco convenía descartarlas para reemplazarlas por un socialismo de Estado que repugnaba a la Constitución.⁵³

3.2. La falta de coordinación y de racionalización

A las críticas a la autonomía de la burocracia frente a los intereses y al poder político y a un exceso de intervención que coartaba la iniciativa individual, se sumaba la demanda por una mayor racionalización y eficiencia: los nuevos organismos superponían funciones con los an-

“Percepciones y debates sobre gastos públicos e impuestos en la Argentina de los años ‘30”, *Estudios Sociales*, n° 151, julio-diciembre de 2016.

⁴⁷ CDDS, vol. IV, r. 38, 26/8/1942, pp. 46-47.

⁴⁸ *Ibid.*, 27/6/1942.

⁴⁹ *Ibid.*, 9/9/1942.

⁵⁰ LN, 26/8/1942.

⁵¹ Prebisch, en sus diálogos con Magariños, recuerda que el diario *La Prensa* había sido “de una obcecación tremenda” en la defensa del libre juego de las fuerzas del mercado. “No era posible, en esa época, tener contacto alguno con el diario *La Prensa*. Nunca se conoció al que escribía, un señor Zabala y Zabala, un peruano que no sé cómo llegó a la Argentina y a quien nadie conocía físicamente. Era el que nos dedicaba unos editoriales tremendos, con una falta total de comprensión [...]”, Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, FCE, 1991. pp. 93 y 96.

⁵² *La Prensa*, 28 y 30/8/1942; 6 y 7/9/1942.

⁵³ “Una reacción promisoriosa”, *La Capital*, 17/9/1942.

tiguos y, además, entre ellos había falta de coordinación y de unidad en la orientación de la política económica. No había plan. Por otra parte, sectores del radicalismo, del socialismo y economistas vinculados a los grupos social-católicos sostenían que la función del plan era asegurar una mejor distribución de la riqueza. De ello dependía la justicia social. Y finalmente comienza a usarse indistintamente la noción de plan y de planificación, a veces distinguiendo la primera, asociada a la “economía dirigida”, de la segunda, y otras indistintamente.⁵⁴

En una conferencia radiotelefónica pronunciada en octubre de 1936, el radical Carlos M. Noel le ofreció a su partido un plan cuya ventaja consistía en no poner en primer término los problemas ideológicos, resguardar la democracia y, sobre todo, “obtener resultados sociales instituyendo una economía planificada”.⁵⁵ Ese plan, aunque Noel no lo menciona, era exactamente el mismo que Henry de Man, líder del partido socialista belga, de orientación socialdemócrata, había presentado en el Congreso de Noel en 1933 y que había inspirado el Gosplan que Rómulo Bogliolo había propuesto al parlamento en 1932 y difundido en la *Revista Socialista*. La propuesta de H. de Man, que recupera Noel, suponía la superación de la crisis del capitalismo a través de la implantación de un régimen de economía mixta, entre el capitalismo y el socialismo. El principio de unidad era la economía dirigida, entendida como el uso del poder político para crear la adaptación del consumo a la producción. El “estatismo burocrático” se evitaría a partir de la organización corporativa autónoma de las empresas nacionalizadas o controladas por el Estado y la desaparitarización de los procedimientos de control, que estarían a cargo de los representantes de intereses corporativos.⁵⁶ Llevar adelante la transformación suponía la constitución de un frente en el cual el proletariado sumara a las clases medias, dirigido no contra el capitalismo, sino contra su adversario común, el capitalismo monopolista y financiero. El éxito dependía de una serie de medidas que se condicionaran mutuamente, escalonadas y coordinadas en el tiempo, un plan.

En la perspectiva de Noel, en la Argentina no se había desarrollado una economía dirigida o planificada propiamente dicha, sino una economía intervenida, en la cual el Estado manifestaba esporádicamente su poder. Se habían establecido normas, reglamentaciones y vigilancia sobre la producción, el consumo, el trabajo y el intercambio y se habían creado organismos –las juntas– que eran incapaces de operar sobre los problemas económicos generales, habían exagerado sus funciones burocráticas, propuesto soluciones estrechas en función de cada una de las actividades reguladas y que no estaban conectadas entre sí.⁵⁷ La democracia económica, tránsito del liberalismo a la sociedad organizada, requería la organización de un Consejo Económico Social formado por especialistas y representantes de las corporaciones para tutelar, coordinar y encauzar esos intereses. En 1938 la propuesta fue presentada al Parlamento.

Ese mismo año, en el XXIV Congreso, el socialismo propuso un Plan de Defensa Nacional que se sustentaba en la nacionalización de los transportes, las fuentes de energía, el comercio y la banca.

⁵⁴ Sobre las diferencias entre plan y planificación véase Teresita Gómez y Mercedes Lesta, “La planificación en la Argentina en la primera mitad del siglo xx”, XXI Jornadas de Historia Económica, Caseros, Untref, septiembre de 2008.

⁵⁵ “Un plan de acción político-económico para la UCR”. Conferencia radiotelefónica, abril de 1936. Carlos Noel, *Principios y orientaciones*, Buenos Aires, M. Gleizer editor, 1939, p. 110.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 489.

⁵⁷ CDDS, vol. II, 11/7/1940, pp. 261-264.

En 1942, las corporaciones recuperaron el proyecto de constituir un Consejo Económico Nacional, idea resistida en ese momento en el Parlamento por los socialistas Ghioldi y Bogliolo, según los cuales se trataba de una corporación de gremios capitalistas que impondría la sujeción de la colectividad a los intereses de cada “gremio de poseedores”,⁵⁸ y por algunos miembros del oficialismo, como el demócrata cordobés Aguirre Cámara, que en la Cámara de Diputados sostuvo que quienes más habían usufructuado y se habían beneficiado de la intervención estatal eran los que proponían un Consejo en el que ellos mismos se sentarían, pero, sobre todo, que no estaba claro cómo se articularía con el régimen constitucional.⁵⁹ Las resistencias también se manifestaban en el radicalismo. Arturo Frondizi consideraba que el problema residía en “quién dirige (sic) y en beneficio de quiénes”.⁶⁰ No solo en la emergencia sino en el futuro no podía pensarse en la derogación lisa y llana de las medidas de intervención, pero eso no suponía caer en el plano inclinado del corporativismo que, en todo caso, era lo que posibilitaría el Consejo Nacional Económico.⁶¹

El número correspondiente a enero de 1943 de la *REA* se ocupó también del Consejo Económico Nacional, a través de un discurso pronunciado por el rector de la Universidad de Buenos Aires, Carlos Saavedra Lamas, que, a diferencia de Frondizi, preveía la desaparición de la “economía dirigida”, a la que evaluaba como producto de la transición y la emergencia y paralelamente apoyaba la creación del Consejo como “medio de equilibrio, de prudencia, de ponderación”, como aporte de conocimientos y de experiencia.⁶²

En 1941 *Hechos e Ideas* reprodujo el Plan de H. de Man⁶³ en un voluminoso número doble, uno de los últimos –la revista volvería a aparecer en 1947 pero para apoyar el proyecto del peronismo– dedicado a analizar el Plan de Reactivación Económica elaborado por el ministro de Hacienda, en el que se incluían artículos de académicos extranjeros, igual que en 1935, pero ahora con una orientación diferente, entre los que nos interesa destacar uno referido al “planismo”, escrito por Robert Mossé,⁶⁴ profesor de economía política en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Grenoble, “La teoría de la economía planificada”. Allí Mossé destaca que en las controversias entre las tesis liberales y las tesis intervencionistas y sociales las primeras están consolidadas porque pueden adosarse a un cuerpo de doctrina que forma un conjunto coherente, mientras que las segundas carecen de doctrina sobre la cual apoyarse; aunque si bien aún no se ha demostrado que con la economía dirigida total, que para Mossé es la economía planificada, se podía lograr el equilibrio económico, por lo menos tan perfectamente como con el *laissez faire* absoluto, la situación comenzaba a modificarse. La inferioridad de la economía organizada se debía más que a la propia fuerza de las críticas, a la débil defensa de los criticados.

[L]os economistas liberales, de Turgot a Ricardo y de Karl Merger a J. B. Clark, levantaron el edificio majestuoso de la teoría económica. A los economistas socialistas y planistas incumbe

⁵⁸ *Ibid.*, vol. iv, r. 47, 10 y 11/9/1942, p. 881.

⁵⁹ *Ibid.*, vol. iv, r. 49, 14/9/1942, pp. 998-1049.

⁶⁰ Arturo Frondizi, *Régimen jurídico de la economía argentina*, Buenos Aires, Tall. Gráf. Radio Rev, 1942, p. 95.

⁶¹ *Ibid.*, p. 96

⁶² Carlos Saavedra Lamas, “Consejo Económico Nacional”, *REA*, vol. XLII, año XXV, n° 295, enero de 1943, pp. 10-16.

⁶³ Henry De Man, “¿Qué es un plan?”, *HeI*, vol. xi, n° 38-39, enero de 1941, pp. 486-490.

⁶⁴ Robert Mossé, “La teoría de la economía planificada”, *HeI*, vol. xi, n° 38-39, enero de 1941, p. 458.

determinar la estructura anatómica que ha de servir de base en el estudio del funcionamiento fisiológico de la economía planificada.⁶⁵

Dicho esto, Mossé desarrolla las hipótesis sobre las que considera que hay acuerdo entre los teóricos que intentan constituir las líneas básicas de la economía planificada. En primer lugar, se trata de la dirección de la actividad económica por una autoridad central, diferente de la economía corporativa, en la que los productores son los que dirigen, y de la intervención del Estado en una economía libre, que corresponde a lo que en Francia se denomina economía dirigida. Sin embargo, concluye que se parece mucho a la economía liberal individualista, tan es así que los teóricos creen poder aplicar los mismos sistemas de ecuaciones que determinan las condiciones del equilibrio económico general.

La diferencia reside en que el objetivo de la economía planificada es suprimir los beneficios individuales procedentes de rentas, formando con ellos un dividendo social, para atenuar la desigualdad. Un fondo social serviría para financiar a un “sector de consumo socializado”, para distribuir gratuitamente un conjunto de bienes y servicios que compensaría las diferencias en la remuneración percibida mucho más ampliamente que un Estado socialista, porque cuenta con los beneficios del capital.

En la teoría basada en la libre competencia, el reparto de beneficios no es más que un sub-producto del funcionamiento económico; pero en la economía planificada se convierte en un proceso autónomo, que incluso llega a ser preponderante. La preocupación por el orden económico no puede ya excluir los dictados de la justicia social.⁶⁶

En los años '40, la constante era la búsqueda de fórmulas que permitieran, según quien las propusiera, superar el liberalismo o transformarlo y la noción de plan seguía asociándose, como en los primeros años de la década, a la dirección racional de la economía o a una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, la idea de planificación comienza a diferenciarse, en la medida en que se separa de las experiencias dictatoriales, y a ganar terreno.

4. Un balance

En 1944, tal vez porque se creía asistir a un cierre de época, expertos que habían estado en la función pública, como Raúl Prebisch, Félix Weil o Salvador Oría,⁶⁷ y otros que no, tal el caso de Adolfo Dorfman⁶⁸ o de Jesús Prados Arrarte,⁶⁹ hicieron un balance de las políticas implementadas y volvieron sobre el contenido de la expresión “economía dirigida”.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 469.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Abogado especializado en finanzas, profesor universitario, miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Ocupó cargos en la administración pública desde 1911.

⁶⁸ Ingeniero industrial, desde 1935 era profesor en la Universidad de La Plata, participaba del CLES y precedían al libro de 1944 otros también referidos al problema del desarrollo industrial.

⁶⁹ Jurista y economista español, exiliado en la Argentina después de la Guerra Civil.

En 1944, Prebisch abandonó sus funciones en el Banco Central y aceptó una invitación del Banco de México para dictar una serie de conferencias que, según planteó al iniciarlas, le ofrecían la oportunidad de reflexionar sobre lo que se había hecho, “examinar desde lejos los acontecimientos sin preocupación inmediata, de juzgar éstos con espíritu crítico y visión de conjunto, y de extraer enseñanzas positivas para la política monetaria y financiera”. Agradeció, entonces, poder situarse en la posición del observador. A lo largo de lo que se conoce como *Conversaciones en el Banco de México* partió del modo en que la crisis afectó al régimen de la moneda y los bancos y los lineamientos de la reforma implementada desde el control de cambios y la regulación de los medios de pago hasta llegar a la creación del Banco Central.⁷⁰ Manifestó haber actuado “bajo la presión de los acontecimientos” y haber pensado que la duración de las medidas, producto de la emergencia, sería limitada, y de allí derivó los ensayos y los errores dictados por la experiencia, la precariedad y la improvisación. Confesó, además, haberse apartado recurrentemente de la “buena doctrina monetaria” pero se preguntó si “esa buena doctrina era realmente buena”. “¿Por qué no buscar nuestros propios principios si aun los mismos principios tradicionales están sufriendo un severo proceso de revisión crítica?”

Lo nuevo en el planteo de Prebisch en ese momento, sostiene Tulio Halperin Donghi,

es que ya no cree necesario presentar las innovaciones que con su colaboración se habían introducido en la Argentina como adaptaciones necesarias a una situación radicalmente anormal, y sólo justificadas mientras ésta se mantenga, sino como reflejo de una actitud más madura frente a doctrinas económicas que no recusa, pero frente a las cuales aun pasada esa emergencia sigue considerando imprescindible asegurarse de que serán puestas al servicio de “las metas u objetivos que se persiguen”.⁷¹

Weil, Oría, Dorfman y Prados Arrarte coinciden con Prebisch en que la “economía dirigida” había respondido a la necesidad y la emergencia y de allí también derivan la falta de coordinación y racionalización en las políticas implementadas. Weil cuestiona el tratamiento fiscalista en la política aduanera y la reforma impositiva y en la adjudicación de cambio que había funcionado como un torniquete que trabó el desenvolvimiento de la industria, hacia la cual hubo franca hostilidad o al menos “malévola neutralidad” y si hubo algún apoyo fue esporádico, azaroso, irracional y tibio, dependiendo de la fuerza que las personas interesadas pudieran ejercer.⁷² Se favoreció la importación de bienes elaborados, la política arancelaria se diagramó para favorecer a Inglaterra y, a pesar de ello, la industria había crecido y salvado a la Argentina de la crisis en la medida en que evitó el agravamiento del desempleo y que los estancieros finalmente habían entendido que “el reloj no puede ir para atrás”.⁷³ Y los industriales, según Dorfman, habían compartido responsabilidades con el Estado: le habían otorgado poderes extraordinarios, lo habían urgido a tomar medidas y se sorprendían y lamentaban que este preten-

⁷⁰ Raúl Prebisch, *Obras 1919-1949*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1993, pp. 1-3.

⁷¹ Tulio Halperin Donghi, “La Cepal en su contexto histórico. Raúl Prebisch y la herencia del pasado colonial en el desarrollo económico latinoamericano”, en *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015, p. 250.

⁷² Félix Weil, *El enigma*, p. 203. Para un análisis del pensamiento de Weil, Mario Rapoport, *Bolchevique de salón. Vida de Félix J. Weil, el fundador argentino de la Escuela de Frankfurt*, Buenos Aires, Debate, 2014.

⁷³ Félix Weil, *El enigma*, p. 234.

diera regularlos.⁷⁴ Cada grupo, en la perspectiva de Prados Arrarte, trataba de hacer jugar los precios de monopolio en su favor y su efecto era la disminución del ritmo de la producción. Persistir en dirigir la economía exacerbaría la lucha entre sectores para volcar en su favor los “precios políticos”.⁷⁵

Las diferencias entre ellos aparecían en el grado de aceptación o rechazo de la “economía dirigida”. Para Salvador Oría⁷⁶ el liberalismo no se había derrumbado, sus principios solo habían hecho crisis parcialmente; en todo caso, lo que había dejado de funcionar era la ficción que, en nombre del liberalismo, reclamaba la licencia monopolista. Que esto era así lo demostraba que quienes practicaban el intervencionismo en Inglaterra y los Estados Unidos no habían hecho pública retracción del liberalismo, con el que la intervención convivía y podía ser más un correctivo coyuntural que una desviación permanente. Dorfman, en cambio, era enfático en sostener que el intervencionismo no podía desaparecer una vez restablecido el orden mundial. En principio, porque nunca se había concebido el capitalismo sin un mínimo de intervención y, por ende, juzgar la legitimidad o la eficiencia de la acción estatal no dependía del mayor o menor grado de intromisión en la actividad privada sino de la forma en que se realizaba y de los alcances que tenía.

Para definir la economía dirigida ambos apelaban a la noción de plan. Mientras Oría la asociaba con “un plan de gobierno, metódicamente elaborado y quizá podríamos decir sincronizado”, que sometía la acción económica individual y de los organismos o entidades privadas a los fines estatales, para imponer soluciones que convinieran al interés general,⁷⁷ Dorfman recuperaba de Manhein la idea de que los principios de la administración y la competencia podían combinarse y la planificación podía conciliar libertad y democracia y reivindicaba la racionalización apoyándose en R. Mossé. El problema residía en la intervención esporádica y desorganizada. La tarea del Estado era despejar la incertidumbre, llegar a una planificación racional.

Para Prados Arrarte, en cambio, el intervencionismo era un mito que se proclamaba “como verdad evidente por sí misma, sin que se intente siquiera el análisis de su verdadero contenido”. La fe radicaba en la creencia de que la regulación, estatal o corporativa, de la economía acabaría con las crisis económicas y de que los desequilibrios –entre la producción y el consumo, las exportaciones y las importaciones, la capacidad industrial y la utilizada efectivamente– eran producto del liberalismo. Ese mito coaccionaba a los propios círculos científicos que no lo discutían. Sus partidarios se limitaban a reunir y clasificar normas o entraban en discusiones bizantinas sobre si se trataba de economía regulada, intervenida o simplemente dirigida, y sus opositores a quejarse de las dificultades teóricas para lograr el equilibrio. La discusión se realizaba fuera del marco económico, era política.⁷⁸ Y, finalmente, Arrarte se preguntaba: ¿Cómo se ha de conciliar la salvaguardia de la soberanía popular con el arbitrio ad-

⁷⁴ Adolfo Dorfman, *La intervención del Estado y la industria*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1944, p. 107.

⁷⁵ Jesús Prados Arrarte, *El control de cambios* (Parte I de “El intervencionismo de estado en la Argentina”), Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1944, pp. 12-13.

⁷⁶ Salvador Oría, *El estado argentino y la nueva economía. Intervencionismo defensivo*, Buenos Aires, Impresores Peuser S.A., 1944.

⁷⁷ Salvador Oría, *El Estado*, p. 37.

⁷⁸ Prados Arrarte, *El control*, pp. 10-11.

ministrativo que exigen dichas medidas? ¿En qué forma es compatible la planificación con la libre discusión de sus principios o su gestión por los parlamentos?⁷⁹

Reflexión final

Si a principios de los años '30 la "economía dirigida" fue asumida por la mayoría como provisional y defensiva, aunque paralelamente surgieran voces que alertaban sobre la imposibilidad de retornar a las condiciones precedentes y buscaran en la teoría y en la experiencia externa fundamentos para mostrar que los cambios eran irreversibles, con el correr de la década, y sobre todo a partir de la guerra, se invirtió la ecuación. Si bien había quienes seguían haciendo profesión de fe liberal, los más consideraban que el Estado debía intervenir y los matices estaban dados por el grado y los ámbitos en que su injerencia era deseable y por los instrumentos más o menos adecuados para llevarla a cabo. La convicción de que había que mantener el presupuesto equilibrado y que se podía retornar a la vigencia de la ley de la oferta y la demanda ya había sido socavada, y habían surgido, en la teoría y en la experiencia concreta, maneras nuevas de entender el rol del Estado.

La incorporación de nuevas ideas fue lenta y las prácticas la precedieron. En 1933, excepcionalmente, Uriburu se refiere a los artículos de Keynes publicados en el *Times* ese año que preconizan una política expansiva para salir de la crisis, y Raúl Prebisch, asesor, simultáneamente, de los ministerios de Hacienda y Agricultura, y uno de los responsables del Plan de Acción Económica de 1933, dirá mucho tiempo después que ese mismo año, estando en Londres para participar de la Conferencia Económica Mundial, leyó esos artículos que le parecieron de una "herejía económica tremenda" y tuvieron en él una enorme influencia,⁸⁰ en un momento en que "tenía el cargo de conciencia" por haber participado de la decisión de que la Argentina siguiera en 1931 y 1932 una política ortodoxa, de contracción, acorde con la teoría aceptada entonces y asume que había sido producto de creer que la depresión sería transitoria.⁸¹ Aun en 1944, alejarse en parte de la "buena doctrina" no supone adhesión expresa al keynesianismo.

Hechos e Ideas introdujo a Keynes en 1941, aunque a través de un debate entre Gustav Cassel, que seguía defendiendo la iniciativa privada y sostenía que la teoría keynesiana no tenía ni alcance universal ni estaba inspirada en verdades indiscutibles y A. P. Lerner,⁸² que se dedica a desmontarla, niega que Cassel la haya entendido y le sugiere volver a leer el libro. Por otra parte, comienzan a difundirse las referencias a Mossé, De Man y Manhein para proponer la necesidad de un plan.

⁷⁹ Prados Arrarte, *El control*, p. 478.

⁸⁰ Hay consenso en admitir que la teoría keynesiana como tal no aparece hasta 1936, cuando se publica *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Sin embargo, economistas de muchos países anticiparon ese mensaje. Margaret Weir y Theda Skocpol, "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión", *Zona Abierta* 63/64, 1993, pp. 73-153, y Gerchunoff y Llach, *El ciclo*.

⁸¹ Mateo Magariños, *Diálogos*, p. 100. Los diálogos se desarrollaron en 1971.

⁸² A. P. Lerner era un economista formado en la London School of Economics, alumno de Friedrich von Hayek. Una estadía en Cambridge lo puso en contacto con Keynes y a partir de entonces divulgó su obra y elaboró un sistema de socialismo de mercado que diferenciaba de la economía planificada.

Lo cierto es que en el campo de las ideas, los posicionamientos no supusieron dos visiones enfrentadas y claramente definidas, sino más bien pérdida de certidumbres y tanteos. Economía dirigida y economía planificada funcionaron como conceptos abiertos y elusivos. Y, en cuanto a la experiencia concreta, independientemente de la teoría, fue enjuiciada prácticamente por todos –la intervención del Estado era excesiva, o sesgada, o irracional, según quien la analizara– y la expresión que la nombraba fue cayendo en desuso. □

Bibliografía

- Alhadeff, Peter, “Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca”, *Desarrollo Económico*, 25, 99, octubre-diciembre de 1985, pp. 447-458.
- Bacolla, Natacha, “Debatiendo sobre lo incierto. La crisis del treinta en la tinta de sus actores e intérpretes”, *Estudios Sociales* 35, 2º semestre de 2008, pp. 61-89.
- Camarero, Hernán, “Imágenes de la crisis: el socialismo argentino en la década de 1930”, *Prismas*, Buenos Aires, UNQ, 2002, n° 6, pp. 231-241.
- Caravaca, Jimena, “Estado, economía y economistas: el caso del impuesto a la renta en la Argentina 1890-1932”, tesis de maestría, Flasco, 2008.
- , *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del estado en la economía argentina. 1870-1935*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011.
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 2005.
- González Bollo, Hernán, *La teodicea estadística de Alejandro Bunge (1880-1943)*, Buenos Aires, UCA/Imago Mundi, 2012.
- Graciano, Osvaldo, “Los debates y las propuestas políticas del Partido Socialista de Argentina, entre la crisis mundial y el peronismo, 1930-1950”, *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 33, 2007, pp. 241-262.
- Halperin Donghi, Tulio, *La república imposible (1930-1945)*, Buenos Aires, Ariel, 2004.
- , “La Cepal en su contexto histórico. Raúl Prebisch y la herencia del pasado colonial en el desarrollo económico latinoamericano”, en *Las tormentas del mundo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.
- Koselleck, Reinhart, “Historia de los conceptos y conceptos de historia”, *Ayer*, 53/2004 (1), pp. 27-45.
- Magariños, Mateo, *Diálogos con Raúl Prebisch*, México, FCE, 1991.
- Menéndez, Belén y Aníbal Jáuregui, “El “paquete” de Acevedo: un frustrado y original plan de ajuste en la Segunda Guerra Mundial”, XXII Jornadas de Historia Económica, Río Cuarto, septiembre de 2010.
- Neiburg, Federico, *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1998.
- O’Connell, Arturo, “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, *Desarrollo Económico*, 23, 92, marzo de 1984, pp. 479-514.
- Pantaleón, Jorge, “El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge”, en Federico Neiburg y Mariano Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 175-201.
- Persello, Ana Virginia, “De la diversidad a la unidad. Hechos e Ideas (1935-1955)”, en Noemí Girbal-Blacha y Diana Quatrocchi-Woisson, *Cuando opinar es actuar. Revistas Argentinas del Siglo xx*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1999, pp. 273-302.
- , “Partidos políticos y corporaciones: las Juntas reguladoras de la producción, 1930-1943”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 29, 3ª serie, 2007, pp. 85-118.

—, “Percepciones y debates sobre gastos públicos e impuestos en la Argentina de los años ‘30”, *Estudios Sociales* 51, julio-diciembre de 2016, pp. 91-126.

—, “La comisión de control de cambios. Burocracia y ‘economía dirigida’”, María S. Di Liscia y Germán Soprano (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario, Prohistoria, 2017, pp. 99-118.

Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

Portantiero, Juan Carlos, “El debate en la socialdemocracia europea y el Partido Socialista en la década del 30”, en Hernán Camarero y Carlos M. Herrera, *El partido socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 299-341.

Rapoport, Mario, *Bolchevique de salón. Vida de Félix J. Weil, el fundador argentino de la Escuela de Frankfurt*, Buenos Aires, Debate, 2014.

Rosanvallon, Pierre, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Colombia, Taurus, 2006.

Sánchez Román, J., “El estado como recaudador: de la Dirección General del Impuesto a los réditos a la Dirección General Impositiva, 1932-1945”, en Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, pp. 151-180.

Torti, María Cristina, “Crisis, capitalismo organizado y socialismo”, en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel, *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Buenos Aires, Biblos, 1995, pp. 199-222.

Villanueva, Javier, “El origen de la industrialización argentina”, *Desarrollo Económico*, 12, 47, octubre-diciembre de 1972, pp. 451-476.

Weir, Margaret y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”, *Zona Abierta* 63/64, 1993, pp. 73-153.

Resumen / Abstract

La “economía dirigida”: itinerario de un concepto y balance de una experiencia

La noción “economía dirigida” y la asociación con la evolución de la experiencia concreta de su puesta en marcha describe un arco entre el momento en que se asume que en la Argentina se “dirige” la economía y los primeros años ‘40, que va de la dilucidación del significado y la aceptación de las políticas que conlleva como expediente extraordinario hasta la reactivación del debate en función de la evaluación de sus resultados. Ese es el itinerario que nos proponemos seguir en este texto a través de debates parlamentarios, publicaciones periódicas, diarios y un conjunto de libros escritos por expertos. No se trata de reconstruir políticas económicas, ni de analizar en abstracto la teoría, ni siquiera de poner en relación unas y otra para mostrar desviaciones de las primeras en relación a las segundas, es decir, cuánto de ortodoxia o de heterodoxia supusieron las medidas implementadas para salir de la crisis, sino de seguir el recorrido de un concepto, tal cual fue formulado y del modo en que se evaluó la experiencia que se asoció a él, sin pretensiones de agotar la cuestión sino de comenzar a revisarla.

Palabras clave: Economía dirigida - Estado - Historia conceptual

Fecha de recepción del original: 2/4/2018

Fecha de aceptación del original: 21/01/2019

“Managed economy”: the itinerary of a concept and the evaluation an experience

The concept “managed economy” and its association with the evolution of the concrete experience of its implementation describe an arc going from the moment in which it was assumed that in Argentina the State “managed” the economy, to the first years of the 1940’s. This arc goes from the elucidation of its meaning and the acceptance –as extraordinary expedients– of the politics that accompanied it, to the reactivation of a debate concerning the evaluation of its results. This is the itinerary that we propose to follow in this paper through an examination of the parliamentary debates, periodical publications, journals and a corpus of books written by experts. It is not our purpose to reconstruct economic policies, or to analyse the abstract theory –not even to compare different policies in order to show deviations between them–. That is to say, it is not the aim of this paper to analyse the orthodoxy or heterodoxy of the measures implemented to overcome the crisis, but rather to follow the itinerary of a concept as it was formulated and the way in which the experience associated with it was assessed. It is not this paper’s pretention to offer an exhaustive and definitive coverage of this topic, but rather to initiate its discussion and revision.

Key words: Managed economy - State - Conceptual history