

La industria durante el primer peronismo (1946-1955)

Un análisis de las políticas y su impacto
Vol 1.

Autor:

Belini, Claudio

Tutor:

Sábato, Hilda

2003

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Historia

Posgrado

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras

TESIS
10-20-03
H9112
2003
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Tesis de Doctorado

La Industria durante el primer peronismo (1946-1955):
un análisis de las políticas públicas y su impacto

Claudio Belini

Tomo I

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Directora: Hilda Sabato

Consejero de Estudios: Juan Carlos Korol

Octubre de 2003

Agradecimientos:

Esta investigación ha sido posible gracias a una beca de formación de postgrado otorgada por el CONICET. Agradezco también a la Fundación Antorchas, que me concedió una beca para la finalización de la tesis.

Mi mayor deuda intelectual es con Hilda Sabato, quien dirigió esta tesis, y Juan Carlos Korol. Deseo expresar mi agradecimiento a ellos por haberme brindado las críticas y el aliento necesario para emprender la tarea. Diversos capítulos se han visto beneficiados por los comentarios y sugerencias que me hicieron Tulio Halperin Donghi, Luis Alberto Romero, Loris Zanatta, Mirta Lobato y Silvia Badoza. Algunas hipótesis aquí presentadas fueron discutidas en las Jornadas Interescuelas y en los Congresos de Historia Económica, donde he recibido comentarios de María Inés Barbero, Jorge Schvarzer, Marcelo Rougier y Magdalena Bertino. Agradezco también la ayuda brindada por el ingeniero Jorge Mazza y el profesor Daniel Cravacuore. Emilio Llorens y José Enrique Miguens han tenido la generosidad de recordar para mí sus experiencias y preocupaciones durante los años cuarenta. A ellos también les expreso mi reconocimiento.

La consulta de las fuentes y la bibliografía fue posible por la colaboración del personal de diversas bibliotecas e instituciones: el Archivo General de la Nación, las bibliotecas Ernesto Tornquist y Raúl Prebisch del Banco Central, la Secretaría de Industria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Economía, la Escuela Superior Técnica del Ejército, el Círculo de Oficiales de la Fuerza Aérea, las facultades de Filosofía y Letras, y de Ciencias Económicas de la UBA, la Universidad Di Tella, el INDEC, la Biblioteca Nacional y las del Congreso Nacional. A todos ellos mi reconocimiento.



Índice

Tomo I

Agradecimientos

Introducción.....1

*Primera Parte: Peronismo e Industria.*Capítulo 1: Los debates en torno a la industria y
el surgimiento de la estrategia económica peronista31

Capítulo 2: Estado e Industria: los instrumentos de de la política industrial.....85

Capítulo 3: Estado e Industria: las industrias estatales.....139

Segunda Parte: La elaboración de la política industrial

Capítulo 4: El papel del Poder Ejecutivo.....169

Capítulo 5: El rol del Parlamento.....229

Capítulo 6: Los Industriales y el gobierno peronista.....273

Tomo II

Tercera Parte: La aplicación de la política y sus efectos:

Capítulo 7: La Industria del Cemento Pórtland.....339

Capítulo 8: La Industria Siderúrgica.....385

Capítulo 9: La Industria Automotriz.....439

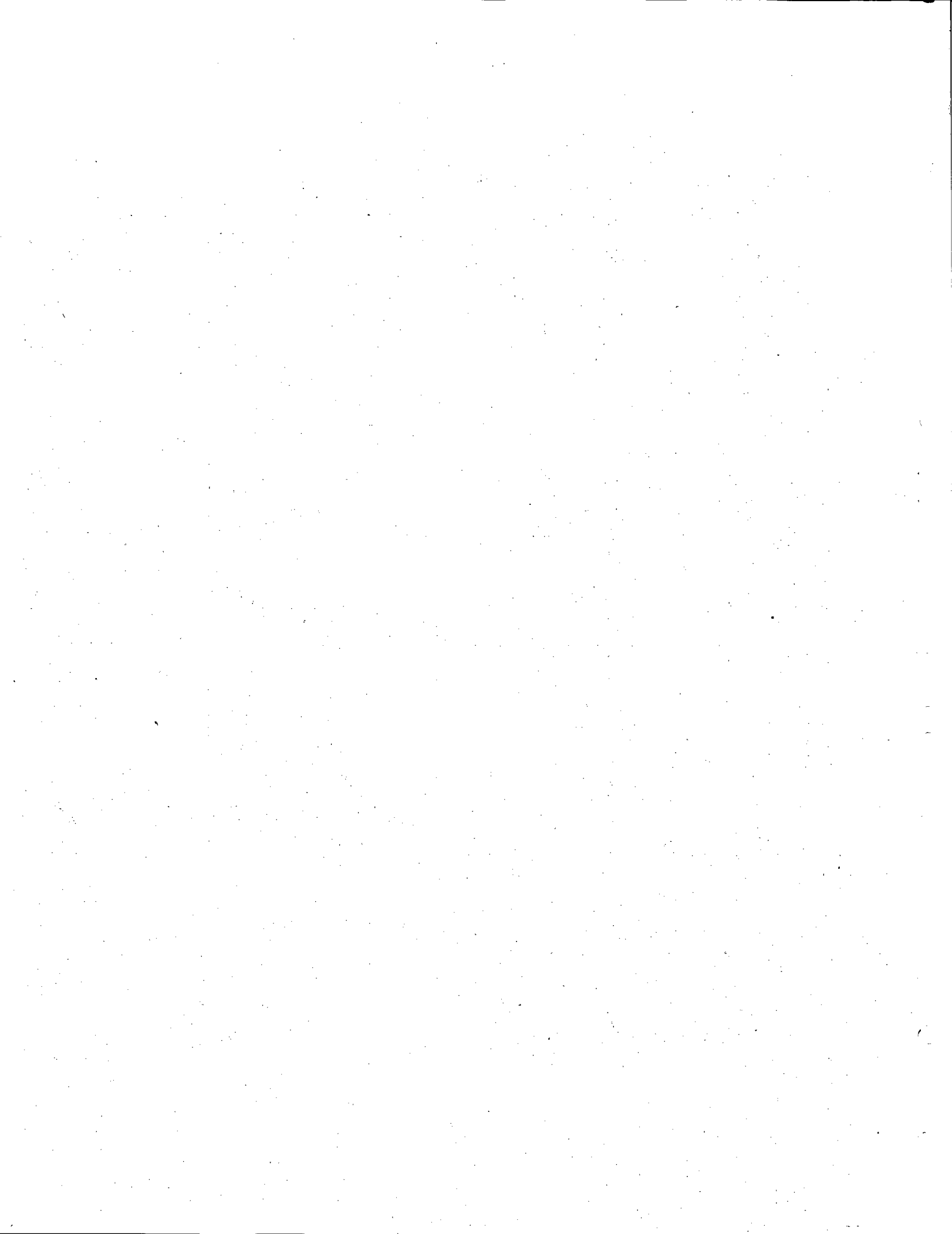
Capítulo 10: La Industria de Maquinaria Agrícola.....499

Capítulo 11: La Industria de Artefactos para el Hogar.....543

Capítulo 12: La Industria Textil.....	601
Capítulo 13: Conclusiones.....	663
Apéndice.....	681
Fuentes y bibliografía.....	733

Abreviaturas:

AGN	Archivo General de la Nación.
AST	Archivo Secretaria Técnica de la Presidencia.
AAPIC	Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio.
AFCP	Asociación de Fabricantes del Cemento Pórtland.
AOT	Asociación Obrera Textil.
ATA	Asociación Textil Argentina.
BCIA	Banco de Crédito Industrial Argentino.
BCRA	Banco Central de la República Argentina.
BIRA	Banco Industrial de la República Argentina.
CADE	Compañía Argentina de Electricidad.
CAIM	Confederación Argentina de la Industria Metalúrgica.
CEA	Confederación Empresaria Argentina.
CEN	Consejo Económico Nacional.
CES	Consejo Económico Social.
CGE	Confederación General Empresaria.
CGI	Confederación General de la Industria.
CGT	Confederación General del Trabajo.
CNP	Consejo Nacional de Posguerra.
CONRI	Comisión Nacional de Radicación de Industrias.
CTA	Confederación Textil Argentina.
DiNIE	Dirección Nacional de Industrias del Estado.
DGFM	Dirección General de Fabricaciones Militares.
DGI	Dirección General de la Industria.
ENDE	Empresas Nacionales de Energía.
FENA	Federación Económica del Norte Argentino.
FITA	Federación de la Industria Textil Argentina.
IAME	Industria Aeronáuticas y Mecánicas del Estado.
IAPI	Instituto Argentino de Promoción del Intercambio.
IKA	Industrias Kaiser Argentina.
UCR	Unión Cívica Radical.
UIA	Unión Industrial Argentina.
UOM	Unión Obrera Metalúrgica.
UOT	Unión Obrera Textil.
SoMiSA	Sociedad Mixta Siderurgia Argentina.
SRA	Sociedad Rural Argentina.
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales.



Introducción

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno peronista se propuso aplicar un conjunto de instrumentos cambiarios, fiscales y crediticios con el objetivo de promover la diversificación y el incremento de la producción industrial. Se trataba de reorientar la economía hacia el mercado interno, reduciendo su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado internacional. Estos objetivos fueron acompañados por grandes innovaciones institucionales que confirieron al estado una inusitada capacidad para redistribuir el ingreso nacional y alentar un cambio en la asignación de los recursos.

Nueve años más tarde, tras el derrumbe del régimen de Perón, las nuevas autoridades formulaban balances muy críticos sobre las políticas oficiales de la pasada década. En ellos se señalaban los problemas derivados de la falta de integración de la estructura industrial, el desequilibrio del balance de pagos (que dificultaba la importación de materias primas y maquinarias para la industria) y la inflación provocada por el desordenado crecimiento de aparato estatal y la desmedida política de redistribución del ingreso. Pero, a diferencia de 1946 la opción por la industrialización ya no estaba en discusión.

¿Qué había sucedido entre los proyectos de 1946 y las realidades de 1955? ¿Cuál fue la naturaleza de las políticas peronistas? ¿Qué papel habían jugado el estado y su burocracia? ¿Cuál había sido el rol de los industriales? Esta investigación se propone estudiar los factores que mediaron entre los objetivos y los resultados de las políticas peronistas en materia industrial. Analiza el proceso mediante el cual la cuestión industrial se convirtió en un problema de la agenda pública a principios de la década de 1940, se elaboraron políticas destinadas a resolverlo y se aplicaron diversos instrumentos con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. Por último, explora los resultados de ese proceso.

Aunque en las décadas siguientes a la caída de Perón, los problemas del modelo de industrialización concitaron el interés de historiadores y economistas, este interés no derivó en estudios específicos sobre la política industrial peronista¹. Por un lado, durante la década de 1960, los principales debates girarían en torno del desempeño de la industria en el período agroexportador, en el cual se buscarían, desde diferentes marcos teóricos, las claves de la evolución posterior de la economía local. Por otro lado, la crisis del modelo sustitutivo de importaciones durante la década de 1970 conduciría a los estudiosos a concentrarse en las características de las políticas industriales aplicadas durante los años sesenta. En consecuencia, el análisis del contenido y el impacto de las políticas peronistas no suscitó la atención de la historiografía.

Esta investigación parte de concebir la formulación y aplicación de una política pública como un proceso decisional complejo mediante el cual una multiplicidad de actores tales como el Poder Ejecutivo, el parlamento, las organizaciones empresarias y diferentes instancias de la burocracia pública (con una dotación de poder y recursos institucionales y económicos desigual), inciden en su elaboración y aplicación. En consecuencia, el estudio se concentra en las características organizativas, los recursos y las estrategias que estos actores desplegaron en la elaboración y aplicación de la política industrial.

El trabajo se propone, además, evaluar el impacto de las políticas industriales del primer peronismo sobre un número determinado de industrias seleccionadas tanto por su peso en la estructura del sector al iniciarse la posguerra (por ejemplo, el caso de la industria textil), el papel predominante que tenían en las economías industrializadas desde mediados del siglo

¹ Empleo el término "política industrial" para referirme al conjunto de instrumentos utilizados para alentar el desarrollo industrial sin presuponer su coherencia ni la existencia de un plan ordenado de industrialización.

XIX (industria siderúrgica), y el liderazgo que alcanzarían en el patrón industrial y tecnológico de la segunda posguerra (rama metalmecánica).

La primera parte de esta introducción analiza los estudios que desde tres perspectivas diferentes abordaron algunas dimensiones de esta problemática: por un lado, los trabajos cuyo objetivo es el análisis de la economía política del peronismo donde se hacen referencias generales sobre la política sectorial; en segundo lugar, los autores que se concentraron en el estudio de los debates sobre la industria durante la Segunda Guerra Mundial; en tercer lugar, los aportes realizados por las investigaciones que tuvieron como objeto de estudio la política industrial o bien algunos de sus aspectos.

La segunda parte presenta brevemente la metodología adoptada en esta tesis y algunas cuestiones de orden teórico e histórico en torno a la elaboración de políticas públicas y el rol del estado en los procesos de industrialización "tardío y postrero". La tercera describe la organización de la tesis y ofrece una breve presentación de los capítulos. Por último, se señalan las fuentes utilizadas en esta investigación.

1. Peronismo e Industria: un debate inconcluso

El debate sobre el desempeño económico del peronismo², y en particular sobre la evolución del sector manufacturero, sigue abierto. Existen al menos tres interpretaciones divergentes. Por un lado, un conjunto de trabajos considera que el gobierno peronista auspició la industrialización sólo como respuesta al deterioro del sector externo, a partir de 1949, sin que cristalizara en un sistema de promoción industrial ordenado³.

² Utilizo el término peronismo para referirme al primer gobierno peronista que se prolongó entre 1946 y 1955.

³ Es la interpretación de Richard Mallon y Juan Sourrouille, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Bs. As., Amorrortu, 1976, p. 115 y ss. Véase también Adolfo Dorfman, *Cincuenta años de industrialización argentina, 1930-1980*, Bs. As., Solar, 1983, pp. 531-536.

Más recientemente Llach y Gerchunoff han sostenido que el gobierno peronista actuó decididamente a favor de la industrialización sobre la base tanto de consideraciones de defensa nacional como del papel asignado al sector en la generación de empleo. Esta interpretación señala que la industria creció a un ritmo notoriamente superior al admitido por la historiografía. Sin embargo, sostiene que las políticas peronistas sólo tuvieron un éxito parcial debido a que no se consideraron los límites creados por el mercado interno⁴.

En contraste, una tercera interpretación ha resaltado que antes que marcar un corte con el pasado, la estrategia peronista tendía a “reconstruir la relación con Gran Bretaña, ignorando los cambios ocurridos en el mundo”. Si bien se admite que surgieron instituciones que podrían haberse utilizado para definir una política sectorial, como por ejemplo el Banco de Crédito Industrial, su desempeño se habría visto limitado por viejas concepciones, interferencias políticas o la corrupción⁵. Al agravarse la crisis del sector externo, la política oficial habría puesto el acento sobre el fomento de las exportaciones primarias y el desmantelamiento de las exiguas medidas de promoción industrial previas⁶.

La disparidad de interpretaciones sobre las intenciones de las políticas industriales peronistas y su impacto es el resultado de la marginalidad con que el tema ha sido abordado por la historiografía, preocupada por una perspectiva a largo plazo sobre las políticas económicas o bien sobre el carácter trunco de la industrialización. Aunque tempranamente se reconoció en la etapa peronista un período clave para explicar la evolución posterior de la economía argentina, ello no condujo a un análisis centrado en la política industrial.

⁴ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Bs. As., Ariel, 1996, p. 185 y pp. 215-220.

⁵ Jorge Schvarzer, *La Industria que supimos conseguir*, Bs. As., Planeta, 1996, pp. 195-207.

⁶ *idem*, p. 218.

La historiografía ha abordado en cambio las complejas relaciones entre el peronismo y la industrialización. Aquí me propongo analizar estos estudios. En primer lugar se exploran tres interpretaciones que, formuladas por autores influenciados respectivamente por el estructuralismo cepalista, la teoría neoclásica y diversas corrientes de la tradición marxista, se hicieron sobre la política económica peronista. Si bien las diferencias teóricas son profundas, estas perspectivas comparten un enfoque centrado en el análisis de los grandes agregados macroeconómicos entre los que se incluyen los de la producción manufacturera. Este enfoque se apoya, al menos en parte, sobre el presupuesto según el cual durante el período peronista no habría existido una política industrial, entendida ésta como un conjunto de medidas e instrumentos deliberados y sistemáticos destinados a estimular el desarrollo de ciertas industrias previamente seleccionadas dentro del marco de una política de desarrollo. En segundo lugar, se analizan los trabajos que indagaron en los debates que tuvieron lugar durante las décadas de 1930 y 1940 sobre el papel de la industria y las opciones abiertas a la economía local en la segunda posguerra. Finalmente, se aborda un conjunto de estudios que analizan algunas dimensiones de la política industrial, diferenciándose de las interpretaciones generales arriba mencionadas por su metodología y el uso de nuevas fuentes.

1.1. Tres Interpretaciones sobre el peronismo y sus políticas económicas:

El análisis de las políticas económicas e industriales del peronismo reconoce sus orígenes en los trabajos que, derivados por la problemática del desarrollo e influenciados por el pensamiento de la CEPAL, se formularon a finales de la década de 1950. Inicialmente, el examen de la cuestión ponía el acento sobre la incapacidad de la economía local para alcanzar, durante la posguerra, el ritmo de crecimiento y de acumulación de capital que se

había logrado durante el primer tercio del siglo XX. Aunque este fracaso era atribuido esencialmente a la tendencia secular de deterioro de los términos del intercambio, que reducía la capacidad para importar y llevaba a una industrialización forzada pero escasamente integrada, se entendía también que las políticas públicas habían sido incapaces de actuar con efectividad sobre ciertos puntos claves de la economía⁷. Dado que el problema principal de ésta era su bajo nivel de ahorro, lo que condicionaba la acumulación y el crecimiento de la producción, la CEPAL seguía confiando en que el recurso al capital extranjero constituía una “necesidad ineludible” a fin de quebrar esa traba al desarrollo.

Esta interpretación de la CEPAL ejerció una fuerte influencia a principios de la década de 1960. Así, por ejemplo, Aldo Ferrer sostuvo que el principal problema de la economía argentina era el carácter no integrado de su estructura industrial, situación que resultaba de las erróneas políticas económicas aplicadas desde 1930⁸. Aunque Ferrer entendía que el estado debía jugar un rol central en la resolución de los obstáculos al desarrollo, su investigación no analizaba en forma específica la política industrial durante la posguerra. Sin embargo, algunos de sus aspectos fueron objeto de estudio por parte de autores enrolados en la CEPAL como Santiago Macario. Aunque su trabajo resultó de preocupaciones de política práctica y excedió al fenómeno peronista, en él señalaba que las políticas proteccionistas habían sido producto del auge del nacionalismo económico y de la presión ejercida por los empresarios. En este sentido, subrayaba el papel “relativamente

⁷ CEPAL, *El Desarrollo Económico de la Argentina*, Méjico, 1959, Vol. 1, pp. 14-27. Un diagnóstico similar sobre las políticas peronistas elaborado por Raúl Prebisch y un grupo de economistas argentinos no ligados a la CEPAL que generó honda polémica puede verse en “Informes del Señor Asesor Económico y Financiero de la Presidencia de la Nación, Dr. Raúl Prebisch” en B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1955*, Bs. As., 1956.

⁸ Aldo Ferrer, *La Economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y sus problemas actuales*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica, 1963.

pasivo” del estado. El resultado era un proteccionismo improvisado caracterizado por altos niveles de protección indiscriminada y carente de una perspectiva de largo plazo⁹.

En conjunto, el análisis del período peronista realizado bajo el paradigma de la CEPAL se concentró en el estudio de la evolución de las variables macroeconómicas sin introducir un análisis de los instrumentos de política industrial utilizados. A finales de los años sesenta, cuando comenzaron a discutirse los límites del modelo de sustitución de importaciones orientado hacia el mercado interno, este análisis incorporó la problemática de la dependencia creada por la penetración las grandes empresas multinacionales, cuyo ingreso había sido propiciado hasta la víspera como un remedio tendiente a resolver la escasa integración de la estructura industrial. A la vez, puso el acento sobre los efectos negativos que el sesgo antiexportador de las políticas públicas tenía tanto sobre la acumulación de capital como en relación con el cambio tecnológico¹⁰.

Sólo cuando la crisis del modelo sustitutivo y del paradigma keynesiano cobró mayor dramatismo, en la década de 1970, Ferrer avanzó en una caracterización más específica y crítica de la política económica peronista. En 1977 sostuvo la tesis de que sus instrumentos habían sido inconsistentes con los objetivos de redistribución del ingreso y generación de empleo y, también, con el crecimiento de la economía, al afectar las expectativas de rentabilidad y el crecimiento de las exportaciones.

Si bien el autor reconocía que entre 1946 y 1949 se había alcanzado un éxito considerable gracias a un conjunto de condiciones favorables, en última instancia había sido el margen para la sustitución de importaciones de ramas livianas lo que posibilitó que, mediante el

⁹ Santiago Macario “Proteccionismo e Industrialización en América Latina” en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. IX, n° 1, marzo de 1964.

¹⁰ Aldo Ferrer “Desarrollo Industrial y sector externo” en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi (compil.), *Los Fragmentos del Poder*, Bs. As., Jorge Alvarez, 1968, pp. 523-534. Véase también Aldo Ferrer, *La Economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y sus problemas actuales*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica, octava edición actualizada, 1980, pp. 173-220.

uso de instrumentos “relativamente sencillos” como la protección aduanera, el régimen de cambios y la expansión crediticia, se obtuvieran aquellos resultados¹¹. En contraste, cuando el agotamiento de ese proceso requirió una activa intervención del sector público destinada a realizar proyectos estratégicos, su inmadurez condujo a la apertura al capital extranjero¹². Esta interpretación no abandonaba, sin embargo, el enfoque centrado en la evolución de variables como el crecimiento de la producción, la distribución del ingreso, el consumo y la inversión. De esta forma, el análisis de los instrumentos de política industrial quedaba nuevamente relegado.

La evaluación cepalista de las políticas peronistas convergió con la primera interpretación académica sobre la naturaleza del peronismo formulada por Gino Germani en la década de 1950. Ambas teorías utilizaban variables estructurales dicotómicas (sociedad tradicional/ moderna; subdesarrollo/desarrollo) que eran concebidas como parte de un continuum. Para Germani, el peronismo era producto de las asincronías provocadas por una industrialización que había favorecido la formación de una clase popular masificada sin experiencia política y sindical en el contexto de un régimen excluyente.

Si bien Germani compartía con los cepalistas la idea de que el peronismo había sido incapaz de llevar adelante cambios estructurales, entendía que había ofrecido a las masas “en disponibilidad” una experiencia real o ficticia de participación y ejercicio de derechos. Pero, en la medida en que el peronismo representaba una desviación de la forma política de

¹¹ Aldo Ferrer, *Crisis y Alternativas de la Política Económica Argentina*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 14-22.

¹² *Ídem*, p. 30.

la sociedad moderna (la democracia con participación ampliada) era, en sí mismo, irracional¹³.

A finales de los años sesenta, el fortalecimiento de la perspectiva crítica de la CEPAL convergía con otra interpretación realizada desde un marco teórico opuesto: la teoría neoclásica. La tesis de Carlos Díaz Alejandro afirmaba que la política de industrialización peronista había sido el resultado de presiones económicas y políticas de corto plazo provenientes del movimiento obrero y de los empresarios. En este sentido, su objetivo no había sido el crecimiento industrial sino el aumento del consumo, la ocupación obrera y la seguridad económica de los empresarios aún a costa de la formación de capital¹⁴. La política peronista era definida como una “respuesta tardía a la Gran Depresión” ya que parecía condicionada por las frustraciones económicas de la década de 1930 antes que por las nuevas condiciones del mercado internacional de la posguerra¹⁵.

Esta tesis se apoyaba en el análisis de los diferentes instrumentos de política sectorial, como el control de cambios y el crédito, complementado con una evaluación de su impacto a partir la incorporación de información cuantitativa. Sin embargo, algunas de las dimensiones de la política industrial, como el manejo de las empresas públicas, eran apenas indagadas. Además, este análisis estaba basado en el presupuesto de que una menor intervención estatal habría impulsado un mayor crecimiento económico mediante el estímulo a las actividades en las cuales el país tenía ventajas comparativas. También es claro el presupuesto de que las políticas públicas que se alejaran del objetivo de asegurar

¹³ Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Bs. As., Paidós, 1974, pp. 326-353. Esta interpretación fue adelantada por Germani en diversos trabajos publicados en la década de 1950.

¹⁴ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos de historia económica argentina*, Bs. As., Amorrortu, 1983, p. 117, p. 129 y ss. (1era. Edición en inglés, 1970).

¹⁵ *Ídem*, p. 111 y ss.

un marco institucional para la libre operatoria del mercado sólo podían ser el resultado de presiones sectoriales sobre un estado concebido como un actor pasivo.

Mientras que las interpretaciones inspiradas en el pensamiento cepalino y la teoría neoclásica mostraron una mirada uniformemente crítica sobre la experiencia peronista no sucedió lo mismo con los autores inspirados en la tradición marxista. Así, por ejemplo, Juan Carlos Esteban revalorizó tempranamente esa experiencia¹⁶. Aunque el autor se basó ampliamente en las estadísticas compiladas por la CEPAL derivó de ellas conclusiones opuestas sobre el desempeño peronista. Además, analizó ciertas políticas oficiales, como la de importaciones o la crediticia, a partir de fuentes hasta entonces inexploradas como las memorias oficiales. Sobre esta base, Esteban sostuvo el apoyo gubernamental a la industrialización y el fomento de la pequeña y mediana empresa.

Sin embargo, el autor señalaba los límites de la política peronista, en especial su reticencia a modificar la estructura de tenencia de la tierra y su desinterés por el fomento de la industria siderúrgica. Estos límites eran el resultado de la naturaleza del régimen que representaba los intereses de una burguesía industrial relativamente indiferenciada¹⁷.

En contraposición, desde el trotskismo, Milcíades Peña ofrecía una visión más crítica. Basándose en información censal, señaló que fue durante el peronismo cuando la producción industrial se estancó¹⁸. Su interpretación partía de una perspectiva opuesta sobre naturaleza de la burguesía local y su papel histórico. Peña sostenía que la burguesía industrial había nacido y permanecía vinculada con la clase terrateniente por múltiples

¹⁶ Juan Carlos Esteban, *Imperialismo y Desarrollo Económico. Las raíces del atraso argentino*, Bs. As., Merayo, 1972. (1era. Edición de 1960).

¹⁷ *Ídem*, p. 102.

¹⁸ Milcíades Peña, "Crecimiento (1935-1946) y estancamiento (1947-1963) de la producción industrial argentina" en *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Bs. As., Hyspamérica, 1986, pp. 9-44. (1era edición, revista Fichas 1964).

lazos¹⁹. En consecuencia, su ascenso no tenía efectos disruptivos sobre la dominación de ésta. Aún más, la burguesía local era parasitaria al lograr la maximización de ganancias del desarrollo combinado que caracterizaba la estructura económica del país²⁰.

A pesar de estas diferencias, es notable que las corrientes marxistas compartieran un diagnóstico del peronismo como bonapartismo; es decir, un régimen situado por encima de las clases sociales que intentaba arbitrar en sus conflictos²¹.

El análisis de las políticas públicas que estos autores realizaron fue pronto relegado a un segundo plano en las siguientes interpretaciones de orientación marxista. En efecto, a finales de la década de 1960, la teoría de la dependencia inspiró nuevos aportes cuyo principal mérito consistió en ofrecer una explicación abarcadora de las fuerzas sociales y políticas que impulsaban el desarrollo. Para Cardoso y Faletto el peronismo era producto de las contradicciones surgidas de una industrialización acelerada bajo la dominación de la gran burguesía. El peronismo constituía un movimiento político apoyado por diversos sectores sociales que intentaba continuar la expansión económica, reivindicaba para el estado un papel orientador, e incorporaba a las masas al sistema económico y político²². Aunque se afirmaba que el predominio de la dominación burguesa, con múltiples intereses en el sector agroexportador, las finanzas y la industria, determinó que las políticas

¹⁹ Milcíades Peña, "Rasgos Biográficos de la Famosa Burguesía Argentina" en *idem*, p. 164.

²⁰ Milcíades Peña, "Industrialización, pseudo industrialización y desarrollo combinado" en *idem*, p. 70 y ss.

²¹ Desde una perspectiva favorable al peronismo véase Jorge Abelardo Ramos, *Revolución y Contrarrevolución en Argentina*, Bs. As., Amerindia, 1957. Una visión crítica se encuentra en Milcíades Peña, *Masas, caudillos y élites*, Bs. As., Fichas, 1974. Además, Peña y Ramos se enfrentaron en un debate en torno al rol de la burguesía industrial y las políticas peronistas. Peña dedicó un libro a refutar las afirmaciones de Ramos. Milcíades Peña, *Industria, burguesía industrial y liberación nacional*, Bs. As., Fichas, 1974.

²² Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Méjico, Siglo XXI, 1992, p. 111. (1era. Edición 1969). Como coyuntura de poder el peronismo entraría en crisis cuando la redistribución del ingreso afectara las necesidades de la acumulación de capital principalmente en el sector hegemónico de la burguesía agroimportadora. Véase, pp. 112-113.

peronistas se asentaran sobre el dinamismo de la empresa privada, ello no daba lugar a una exploración sistemática de las mismas²³.

La concentración en el análisis de la naturaleza del peronismo adquiere mayor intensidad en el trabajo que Mónica Peralta Ramos publicó en 1978. Allí presentaba al peronismo como una alianza de clases, conformada por fracciones de la burguesía industrial, la clase obrera y un sector del estado erigido en árbitro entre las clases, que había impulsado una política de industrialización basada en la expansión del mercado interno y una estable composición orgánica del capital²⁴. Peralta Ramos interpretaba la crisis de 1952 como manifestación del agotamiento de la etapa fácil de sustitución de importaciones y la contradicción entre la redistribución del ingreso y la reducción de la tasa de ganancia. La necesidad de elevar esta última habría conducido, a comienzos de la década de 1950, a la conformación de una nueva alianza apoyada por la penetración del capital extranjero²⁵.

En conjunto, los estudios de inspiración marxista estuvieron concentrados en develar la naturaleza y la composición de clases del peronismo²⁶. De ese objetivo principal se derivaba el interés por indagar las relaciones entre la burguesía industrial y el estado, y sólo en forma accesoria las políticas públicas. En realidad, con excepción de Esteban y Peña, esos estudios no aportaron nuevas indagaciones sobre las políticas oficiales y su impacto.

En resumen, las interpretaciones iniciales de las políticas peronistas inspiradas en el estructuralismo de la CEPAL, la teoría neoclásica y diversas corrientes de la tradición

²³ Ídem, p. 112.

²⁴ Mónica Peralta Ramos, *Acumulación de capital y crisis política en Argentina*, Bs. As., Siglo XXI, 1978, p. 26.

²⁵ La hipótesis según la cual el principal conflicto dirimido entre 1952 y 1955 fue la sustitución de trabajo por capital había sido expuesta por Pablo Gerchunoff y Juan Llach, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los gobiernos peronistas" en *Desarrollo Económico*, vol. 15, n° 57, 1975, p. 17.

²⁶ Una línea de investigación se concentró en el análisis del rol del movimiento obrero en la formación de la alianza peronista cuestionando la distinción entre vieja y nueva clase obrera realizada por Germani. Véase Miguel Murmis y Juan C. Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Bs. As., Siglo XXI, 1971.

marxista sólo analizaron marginalmente la política industrial. La primera se concentró en la evaluación de la evolución de los grandes agregados macroeconómicos a la luz de las políticas económicas. Las interpretaciones marxistas, en sus diversas corrientes y con la excepción de los trabajos de Esteban y Peña, se limitaron al análisis de la relación entre el estado y la burguesía, de la cual derivaban algunas características de la política económica. Sólo Díaz Alejandro ofreció un acercamiento a la política de industrialización aunque sin abandonar su interés principal por las modificaciones de la estructura industrial²⁷.

En conjunto, estos trabajos se basaron en series estadísticas limitadas (especialmente la realizada por la CEPAL, a la que Díaz Alejandro le añadió las compiladas por el Consejo Nacional de Desarrollo y el Banco Central), lo que no les impidió presentar a menudo diferencias notables en sus interpretaciones²⁸.

1.2. La búsqueda de razones para la estrategia peronista:

A finales de la década de 1960, el debate entre los economistas sobre los límites de la industrialización sustitutiva condujo a éstos y a los historiadores a interesarse por las discusiones que treinta años antes habían preludiado su adopción. Sus trabajos no se centraron en el análisis de la política industrial pero constituyen un punto de referencia obligado para la indagación acerca de las causas esgrimidas por las autoridades económicas para la adopción de una política industrial orientada al mercado interno.

²⁷ Aun los análisis que se encontraban fuera de estas tres interpretaciones, como el que formularon Di Tella y Zymelman a partir del modelo rostowiano, aunque sostenía que las políticas públicas habían jugado un importante papel en la industrialización, no realizaban más que apreciaciones generales sobre el tema. Véase su *Las etapas del desarrollo económicos argentino*, Bs. As., Eudeba, 1967, pp. 506-509.

²⁸ Esta paradoja ha sido señalada para los estudios relativos al crecimiento industrial anterior a 1930 por Juan Carlos Korol e Hilda Sabato, "Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession" en *Latin American Research Review*, Vol. XXV, n° 1, 1990.

La discusión ha girado en torno de las interpretaciones sobre los contenidos de los proyectos industrialistas y la caracterización de la estrategia de industrialización peronista. En cuanto al primer punto, estos trabajos parten del análisis de la propuesta realizada por Federico Pinedo en 1940 y culminan en el Primer Plan Quinquenal, momento en que se consideran clausurados los debates. En un artículo pionero, Javier Villanueva sostuvo que las divergencias existentes entre quienes propiciaban una industrialización concentrada en las industrias livianas (los empresarios) y en las básicas (los militares) constituían matices dentro del grupo industrialista pero no representaban dos concepciones antagónicas²⁹. La estrategia finalmente seguida, en la cual la autarquía no asumía un carácter absoluto, resultaba del temor por los efectos de la reanudación de las importaciones sobre la ocupación obrera.

En contraste, un conjunto de autores ha marcado la existencia de claras posiciones dicotómicas entre quienes propiciaban el cierre de la economía y quienes alentaban una reforma de la estrategia de desarrollo vigente para evitar el peligro de una orientación mercado internista³⁰. Esta interpretación alcanzó su mejor formulación en el trabajo de Juan José Llach convertido en la versión predominante. Cuestionando las interpretaciones que veían en el Plan Pinedo principalmente un conjunto de medidas coyunturales tendientes a hacer frente a la reducción de las exportaciones de granos debida a la Guerra³¹, Llach lo

²⁹ Javier Villanueva, "Aspectos de la estrategia de industrialización argentina" en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi, *op. cit.*, pp. 328-331.

³⁰ Carlos Díaz Alejandro, *op. cit.*; Guido Di Tella "Controversias económicas en la Argentina, 1930-1970" en John Fogarty, Ezequiel Gallo y Héctor Dieguez, *Argentina y Australia*, Bs. As., Instituto Di Tella, 1979, pp. 165-184; Juan José Llach, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo" en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, n° 92, pp. 515-558. Paul Lewis, *La Crisis del Capitalismo Argentino*, Bs. As, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 117-124.

³¹ Horacio Pereyra, "Pinedo y el Plan de 1940" en *Todo es Historia*, n° 131, abril de 1978, pp. 7-28. Un crítica reciente a la interpretación de Llach puede verse en Gisela Cramer "Argentine Riddle: The Pinedo Plan of 1940 and the Political Economy of the Early War Years" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 30, Part 3, October 1998, pp. 519-550.

entendió como una modificación parcial de la estrategia de desarrollo hasta entonces vigente consistente en el impulso a la industrialización orientada al mercado externo. Como tal habría constituido un lúcido reconocimiento de la hegemonía de los Estados Unidos y una profética visualización de los límites del mercado interno³².

En cuanto al segundo punto, el de la caracterización de la estrategia peronista y de los factores que explican sus rasgos principales, las interpretaciones en discusión no guardan correspondencia con las dos posturas sobre los proyectos industrialistas arriba reseñadas aun cuando en ambos terrenos hay consenso en cuanto a la orientación mercado internista de las políticas del peronismo. Una primera línea interpretativa concibió a la estrategia peronista como un proyecto tendiente a la autarquía, entendida ésta como una estrategia de industrialización diversificada (Díaz Alejandro) o como un plan de desarrollo de industrias de base (Carlos Waismann, Lewis). Estos autores señalaron el papel predominante de los factores internos en la determinación de sus características³³. Waismann presenta la postura extrema al sostener la tesis de que la política de autarquía industrial y corporativismo sindical impulsada por la alianza peronista (conformada por sectores de las Fuerzas Armadas, el clero y el movimiento obrero en un contexto en que, como consecuencia de la crisis de 1930, la elite económica se hallaba fragmentada y el estado cobraba creciente autonomía) estuvo determinada por una errónea perspectiva sobre la orientación ideológica del movimiento obrero. Para Waismann los factores externos no

³² Juan José Llach, *op. cit.*, pp. 524-526.

³³ Díaz Alejandro interpretó que las políticas peronistas no consideraron adecuadamente las posibilidades abiertas por la reanudación del comercio internacional. Díaz Alejandro, *op. cit.*, pp. 111-114; Paul Lewis, p. 196; Carlos Waismann, *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

habrían jugado ningún papel. El temor ante un incremento de la desocupación como consecuencia del fin de la guerra era infundado³⁴.

En contraste, Villanueva, Di Tella y Llach han caracterizado la estrategia peronista como un camino intermedio entre los proyectos autarquizantes y los que propiciaban una industrialización exportadora. Sin embargo, dentro de esta interpretación pueden observarse algunas diferencias. Así, por ejemplo, para Villanueva la estrategia peronista se concentró en la protección a las industrias existentes antes que en la aplicación de un programa de desarrollo previamente concebido. Ello habría sido el resultado de la influencia que los industriales habían conquistado sobre la estructura de poder durante la década de 1930, pero también del temor reinante sobre el crecimiento de la desocupación³⁵.

Por su parte, Guido Di Tella presentó la estrategia peronista como un camino intermedio entre la propuesta exportadora de Pinedo y la semiautárquica que poco después propiciaría la CEPAL, al alentar una industrialización basada en sectores intensivos en mano de obra, de acuerdo a la dotación relativa de mano de obra y capital, y orientada al mercado interno.

En cambio, aunque Llach compartía la idea de que el peronismo no ambicionaba el logro de la autarquía, interpretó que su estrategia mercado internista había surgido de consideraciones ajenas a un proyecto industrial. Se trataba de “dar prioridad a la política social y de ingresos y dar también respuestas nacionalistas a la peculiar situación internacional que se afrontaba”³⁶. De esta forma, la estrategia peronista habría sido modelada tanto por factores internos vinculados a las necesidades de consolidación política del peronismo a través del incremento de los salarios reales, como por factores

³⁴ Carlos Waismann, *op. cit.*, pp. 198-206.

³⁵ Javier Villanueva, *op. cit.*, pp. 328-331 y 347-349.

³⁶ Juan José Llach, *op. cit.*, p. 546.

externos relacionados con las presiones norteamericanas contra el mantenimiento de la neutralidad en la guerra.

En resumen, desde finales de la década de 1960, los debates en torno a la cuestión industrial durante la Segunda Guerra Mundial y la estrategia industrial peronista han sido materia de análisis y polémica. En relación con la primera cuestión, se enfrentaron quienes concibieron que las discusiones sobre la industria no implicaron dos posturas dicotómicas (Villanueva) y quienes observaron que ese momento fue decisivo para la evolución económica del país al enfrentar dos proyectos de industrialización antagónicos (Díaz Alejandro, Di Tella, Llach, Waismann, Lewis). En relación con la segunda cuestión, la naturaleza de la estrategia peronista y los factores que la modelaron, puede señalarse la existencia de dos perspectivas enfrentadas. Por un lado, la que caracterizó la estrategia peronista como un camino intermedio entre la autarquía y la industrialización exportadora (Villanueva, Di Tella, Llach) y por el otro, la que sostuvo que aquélla tendió hacia la autarquía (Díaz Alejandro, Waismann y Lewis). La primera interpretación incorporó los factores externos como condicionantes en tanto que la segunda sostuvo que fueron consideraciones de orden interno las que determinaron la orientación de las políticas peronistas.

1.2.3. Las interpretaciones sobre la política industrial peronista:

Mientras que el análisis de las discusiones en torno a las estrategias de industrialización concitó una atención importante, el estudio de la política industrial recibió un tratamiento notoriamente menor. El primer estudio, y hasta el momento el más importante, fue

realizado por Hugh Schwartz en 1967³⁷. Este autor sostuvo que, a partir de 1943, se aplicaron políticas favorables a la industrialización. Su hipótesis principal señala que las políticas crediticia y de protección aduanera constituyeron los dos instrumentos principales mediante los cuales se impulsó el crecimiento de la industria. Sin embargo, hubo un notorio desfase en la aplicación de ambas políticas. Entre 1946 y 1948, el apoyo crediticio se convirtió en el principal estímulo mientras que el atraso en la actualización de los aforos, en un momento en que se contaba con divisas para importar, hizo declinar la protección. Sólo a partir de 1949 se habría acentuado el uso de las restricciones cuantitativas a las importaciones. Aunque estas restricciones afectaron inicialmente la importación de bienes de consumo, a partir de 1952 limitaron la renovación de los bienes de capital en el preciso momento en que las necesidades de la industria local se acentuaban.

Según Schwartz la política industrial peronista fue escasamente selectiva al auspiciar el desarrollo tanto de industrias que tenían ventajas comparativas como de otras con pronunciadas desventajas. Aunque advierte que la escasa selectividad de la política industrial era un rasgo compartido por otras naciones que se volcaban a la industrialización, en el caso argentino estaba agravado por el fuerte subsidio que esa política involucraba.

El estudio de Schwartz incluyó nuevas estimaciones sobre el incremento de la producción industrial que implican tasas de crecimiento notoriamente superiores que las estimadas por el Banco Central o el Conade³⁸. Ello no le impidió marcar algunos límites de la política oficial. Como Díaz Alejandro, cuestionó la estrategia de industrialización acelerada a costa del sector primario, que generó efectos negativos para el crecimiento de la

³⁷ Hugh Schwartz, *The Argentine Experience with industrial credit and protection incentives, 1943-1958*, Yale University, Ph. D., 1967, 2 Vol.

³⁸ Una presentación de los problemas y una comparación con otras estadísticas son presentadas en Laura Randall, "Lies, Damn Lies and Argentine GDP" en *Latin American Research Review*, Vol. XI, 1976, pp. 142-143.

economía y para la propia sustitución de importaciones al limitar la importación de insumos y bienes de capital. En última instancia, éstos debieron adquirirse localmente a mayor costo y con una tecnología incorporada alejada de la frontera internacional.

En 1978, Deligiannis y Martínez abordaron el tema en un trabajo monográfico³⁹. El estudio partía de un análisis del contenido de la política sectorial presente en los dos planes quinquenales, una fuente escasamente estudiada. La parte principal se concentraba en una enumeración de los instrumentos de política utilizados a partir de un conjunto de estudios realizados por otros autores. El límite más importante de este trabajo reside en que evalúa el impacto de la política mediante el uso de las estadísticas sobre volumen físico de la producción, sin advertir los problemas de confiabilidad de las mismas. A su vez, las autoras apenas incursionaron en otros factores que debieron afectar el desempeño sectorial.

En resumen, a excepción de la tesis de Schwartz, no existen análisis integrales sobre la política industrial del peronismo. En cambio, algunas de sus dimensiones han recibido creciente atención gracias a la mayor disponibilidad de fuentes. Este es el caso de la política crediticia. En 1967, Altimir, Sourrouille y Santamaría sostuvieron la tesis de que la operatoria del Banco Industrial fue sustancialmente diferente a la propuesta por las autoridades públicas. Lejos de atender los requerimientos de la pequeña y mediana empresa, el Banco habría financiado preferentemente sociedades anónimas. Tampoco habría sido exitoso el auxilio a nuevas actividades, visto que la industria alimenticia y la textil estuvieron sobrerrepresentadas en la distribución del crédito. A la vez, luego de un período inicial en que financió nuevas inversiones, habría orientado el grueso de los créditos a cubrir gastos de explotación. Sólo el objetivo de propender a una mayor

³⁹ María Elena Deligiannis y Stella Maris Martínez, "Análisis de la Política Industrial, 1946-1955", Fundación Para el Estudio de los Problemas Argentinos, *Documento de Trabajo* n° 11, Bs. As., 1978.

distribución del crédito hacia el Interior habría obtenido ciertos resultados, aunque vinculados al financiamiento de grandes empresas⁴⁰.

En la década de 1990, nuevos trabajos que usaron los archivos del Banco permitieron actualizar la cuestión. Así, por ejemplo, Noemí Girbal señaló que su actividad crediticia, lejos de beneficiar al Interior, financió las actividades del cordón industrial bonaerense⁴¹. Por su parte, Marcelo Rougier ha sostenido que el banco concentró tempranamente su auxilio financiero en un conjunto de grandes empresas, que se beneficiaron por el subsidio encubierto a través de tasas de interés reales negativas. También señaló la ausencia de una orientación en la distribución del crédito⁴².

La evolución de las industrias estatales, muchas de las cuales surgieron durante el peronismo, ha recibido escasa atención, en parte debido a la dificultad para acceder a fuentes primarias⁴³. También aquí los trabajos de Altimir, Santamaría y Sourrouille constituyen el punto de partida. Se trata de aproximaciones al tema ya que sólo presentan una visión de largo plazo con escasas referencias a la etapa peronista. Según estos autores, las empresas públicas, a excepción de SoMiSA, tuvieron un escaso papel en el proceso de industrialización⁴⁴. Así, por ejemplo, aunque IAME pretendió tener un perfil comercial sólo

⁴⁰ Este estudio presenta la política peronista como antecedente de las políticas de promoción industrial de la década de 1960, que recibieron mayor atención. Véase, Oscar Altimir, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille "Los Instrumentos de Promoción Industrial en la Posguerra" en *Desarrollo Económico*, n° 25, vol. 7, abril junio de 1967, pp. 894-907. Véase también Samuel Gorbán, "El Desarrollo Industrial entre 1930 y 1963" en *Historia Integral Argentina*, Bs. As., Ceal, 1972, Vol. 7pp. 212-217.

⁴¹ Noemí Girbal, *Una Relectura de la Economía Peronista, 1946-1955. Crédito, Región y Diversificación Productiva. El caso del Litoral*, Bs. As., 1996. Véase también "Estado, crédito e industria en la Argentina peronista, 1946-1955" ponencia presentada a las XVI Jornadas de Historia Económica, 1998.

⁴² Marcelo Rougier, "La Política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo" en Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, *Documento de Trabajo*, n° 5, 2001.

⁴³ María Inés Barbero "Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en Argentina" en *Ciclos*, Año V, Vol. V, n° 8, 1er. semestre de 1995, p. 200.

⁴⁴ Con todo, reconocían que a partir de 1956 la política oficial había propiciado el abandono del papel del estado como productor directo. Véase Oscar Altimir, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille, "Los Instrumentos....op.cit.", en *Desarrollo Económico*, n° 22-23, Vol. 6, julio diciembre de 1966, p. 484.

constituyó una etapa experimental de la industria automotriz. En cuanto a la DiNIE, su surgimiento fortuito le impidió convertirse en un instrumento de promoción industrial⁴⁵.

El análisis del IAME, la antigua Fábrica de Aviones de Córdoba, fue retomado por Angueira y Tonini⁴⁶. Las autoras asociaron su fracaso a la venta de la planta de tractores a Fiat y el arribo de la Kaiser. Interpretaron estos acuerdos como una evidencia de la debilidad estatal y de la alianza entre sectores de la burguesía local y el capital extranjero. Sin embargo, no indagaron los problemas de la tecnología de producción automotriz, las condiciones del mercado local ni la política sectorial.

En conjunto, el análisis de la política industrial ha merecido escasa atención. A excepción de la tesis de Schwartz, la cuestión no fue abordada integralmente por la historiografía. Esta marginalidad se explica, al menos en parte, porque los estudios realizados por economistas estuvieron dominados por la preocupación por las dificultades que afrontaba el proceso sustitutivo. En ese marco, el período peronista era observado como un antecedente de las políticas de promoción industrial de la década de 1960. En definitiva, el interés por formular indicaciones de política pública limitaba la atención prestada a la experiencia peronista y sólo más recientemente se ha explorado algunos aspectos de la misma, tales como la distribución del crédito y, en menor medida, la evolución de las industrias estatales.

2. Algunas cuestiones de orden metodológico y teórico:

Esta investigación parte de concebir la elaboración de la política pública como un proceso decisional complejo donde participan una multiplicidad de actores políticos, sociales y

⁴⁵ ídem, pp. 476-477.

⁴⁶ M. Angueira y M. Tonini, *Capitalismo de Estado, 1927-1956*, Bs. As, CEAL, 1986.

económicos tales como el Poder Ejecutivo, el parlamento, los grupos de interés, los empresarios, la burocracia, los expertos y los medios de comunicación. Estos actores están dotados de recursos económicos e institucionales desiguales⁴⁷.

Entendida como “una red compleja de fuerzas (que) produce conjuntamente un efecto llamado ‘políticas públicas’”, la elaboración de políticas es un proceso continuo donde no hay una clara sucesión de fases con características propias. Sin embargo, desde un punto de vista metodológico y analítico, esta investigación ha distinguido cuatro dimensiones principales que se yuxtaponen e interactúan. Una primera dimensión se propone indagar el proceso por medio del cual la industrialización se convirtió en un problema y se incorporó a la agenda pública. Para ello se ha considerado imprescindible analizar los debates en torno a la industria que tuvieron lugar en los años previos al surgimiento del peronismo. Estos debates definieron un problema e intentaron persuadir a los poderes públicos sobre la necesidad de adoptar un conjunto de soluciones. Se examinan, además, las concepciones peronistas en torno al orden económico y social, el papel del estado, la industria y los empresarios. Al menos en parte, estas ideas organizaron la visión de las autoridades económicas, ejerciendo influencia sobre las características de las políticas peronistas.

Una segunda dimensión estudia el surgimiento de nuevas instituciones y la creación de diversos instrumentos sobre los que se apoyaría la política industrial entre 1946 y 1955. Se entiende que el diseño y la puesta en marcha de estos mecanismos por parte de las autoridades implicaron una toma de posición sobre los recursos disponibles, las prioridades de la política oficial y la disposición a escuchar los intereses de diferentes actores sociales y profesionales. Por otra parte, se considera que los efectos de la política industrial se ven

⁴⁷ Charles Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, MAP, 1991. Lindblom fue el primer autor pluralista en reconocer el carácter privilegiado de los empresarios en este proceso y el rol activo de la burocracia. Por ello, sus aportes han sido incluidos en la corriente del “pluralismo reformado”.

modificados por la naturaleza de las políticas macroeconómicas, en especial la fiscal y la monetaria.

Una tercera problemática radica en el nivel de las interacciones políticas por medio de las cuales se definieron los rasgos básicos de la política industrial. En este nivel interesa analizar el papel que desempeñaron el Poder Ejecutivo, el parlamento y las organizaciones empresariales. Por último, una cuarta dimensión analiza el problema de la aplicación de las políticas, aspecto en el que desempeñan un papel principal la burocracia pública y los empresarios. Esta cuarta dimensión, que implica una distinción analítica entre la formulación y la aplicación de la política sectorial, ha sido tradicionalmente concebida como una fase de transmutación de leyes en políticas cuyo éxito o fracaso debe ser atribuido a la voluntad de los actores involucrados. En contraste, aquí es analizada de manera compleja, teniendo en cuenta que la aplicación de una política siempre involucra un desvío con respecto a su formulación original. Esta desviación puede ser provocada o bien por factores endógenos, como las características de la política formulada y la capacidad de la burocracia involucrada, o bien por factores exógenos que, como la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles y la actitud de los actores sociales afectados, condicionan la aplicación y modelan su impacto⁴⁸.

A pesar de que partimos de una definición de la elaboración de las políticas públicas que pone el acento sobre la participación de una multiplicidad de actores, sostenemos que, en el caso de la política industrial, el estado y los empresarios constituyen los dos actores principales. La naturaleza de las relaciones entre el estado y los empresarios ha merecido

⁴⁸ La literatura sobre la "implementación" de políticas públicas es extensa e imposible de citar aquí. Para una introducción puede consultarse Luis Aguilar Villanueva (compil.) *La implementación de las políticas*, Méjico, Porrúa, 1996. Un modelo complejo sobre el tema es ofrecido por Martin Rein y Francine Rabinowitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción" en *idem*, pp. 147-184.

una atención creciente por parte de historiadores, sociólogos y economistas, quienes la han explorado tanto a nivel teórico como histórico⁴⁹. En 1995, Peter Evans propuso el término “autonomía enraizada” para explicar el tipo de relaciones entre el estado y los empresarios que caracterizaron a los países que se industrializaron exitosamente en el último siglo. Según esta interpretación, la efectividad de las políticas públicas no dependió sólo de la autonomía de la burocracia pública frente a los capitalistas (por otra parte siempre limitada a las constricciones impuestas por la acumulación de capital), sino de la combinación de autonomía con la presencia de canales orgánicos de comunicación entre ambos actores con el fin de negociar y renegociar los objetivos de las políticas industriales y sancionar su incumplimiento⁵⁰.

La autonomía enraizada, como las burocracias weberianas, ha sido más la excepción que la regla. Aun así, la presencia de tecnócratas y de un discurso tecnocrático compartido con las élites empresariales contribuyó a la creación de redes de vinculación entre ambos actores. Por su parte, el surgimiento de asociaciones empresarias jugó un papel importante al limitar la búsqueda y explotación de rentas por parte de los industriales como consecuencia de sus estrechos lazos con el estado. Las asociaciones multisectoriales también posibilitaron resolver internamente disputas intersectoriales. En conjunto, las asociaciones empresarias han desempeñado un papel importante allí donde la burocracia

⁴⁹ Una revisión de los últimos estudios se encuentra en Ben Ross Schneider “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente” en *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 153, abril junio de 1999, pp. 45-75. Un estudio pionero para un país latinoamericano es el de Alfred Stepan *The State and Society. Peru in comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978. Una revisión de la literatura sobre el caso de los países del sudeste asiático la ofrece Robert Wade, *El Mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización de Asia*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1999. (primera edición en inglés, 1989).

⁵⁰ Peter Evans, *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995. Entre los países analizados por Evans se encuentran Corea, India y Brasil.

estatal es débil al proveer de canales de información y aplicar sanciones frente al incumplimiento de las empresas⁵¹.

3. Una recorrido por la tesis:

De acuerdo con los presupuestos teóricos expuestos en torno de la elaboración de políticas, la estructura de la tesis responde a las cuatro dimensiones de análisis señalada. La primera parte examina las relaciones entre el peronismo y la cuestión industrial en el orden de las ideas, las instituciones y los instrumentos de política pública. En el capítulo 1 se analizan, en primer lugar, los debates sobre la industrialización que tuvieron lugar durante los años cuarenta, con referencia a tres ejes principales: los límites con que se concebía la industrialización, su orientación hacia el mercado interno o el mercado externo, y el grado de intervención estatal deseado. En segundo lugar, se examinan las concepciones peronistas sobre el papel del estado, de la industria y de los empresarios, que fueron recogidas por la doctrina oficial.

Los capítulos 2 y 3 tienen como objetivo analizar las transformaciones del aparato del estado a partir del golpe militar de 1943, destinadas a ofrecer respuestas a la cuestión industrial. Presentan una caracterización general de los contenidos de la política industrial entre 1943 y 1955, y estudian los instrumentos y la evolución de las instituciones involucradas en la puesta en marcha de esa política. El capítulo 2 estudia la conformación de un Ministerio de Industria, y las características generales de la política crediticia, cambiaria, aduanera y el régimen de importaciones. El capítulo 3 se concentra en el estudio de la Di.N.I.E. y Fabricaciones Militares.

⁵¹ Ben Ross Schneider y Sylvia Maxfield "Business, the State and the Economic Performance in Developing Countries" en *Business and the State in Developing Countries*, London, Cornell University Press, 1997. Para el caso de Chile y Colombia véanse los artículos de Durand y Thorp incluidos en este estudio.

La segunda parte de la tesis analiza la elaboración primaria de la política industrial desde tres dimensiones: el Poder Ejecutivo, el parlamento y las organizaciones que agrupaban a los industriales. En la medida en que se concibe la elaboración de la política pública como un proceso, aquí se define como primaria a la etapa inicial en la cual se enunciaron las características de la política industrial plasmadas en los dos planes quinquenales.

El capítulo 4 analiza el rol del Poder Ejecutivo. Se argumenta que durante el período 1946-1952, el Poder Ejecutivo desempeñó un papel preponderante en la definición de la política sectorial como resultado de un conjunto de factores institucionales, ideológicos y coyunturales, tales como el rol clave otorgado a la burocracia como hacedora de la política pública y los conflictos con los dirigentes empresariales, que limitaron su influencia en los años iniciales del régimen. Se estudian los mecanismos mediante los cuales el régimen confeccionó su agenda y determinó los objetivos de la política sectorial.

El capítulo 5 estudia el papel del parlamento. Se sostiene que en los años iniciales el parlamento asumió un rol activo en la definición de la política sectorial mediante la reforma de los proyectos oficiales y la presentación de iniciativas propias. En segundo lugar, se estudian los efectos que tuvieron las transformaciones del sistema político hacia comienzos de la década de 1950 sobre la dinámica de la labor legislativa, lo que determinó que el parlamento asumiera una función ratificadora de las iniciativas del Poder Ejecutivo.

El estudio de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones empresarias es el objetivo del capítulo 6. Se sostiene que durante la primera presidencia el conflicto que enfrentó al régimen con la Unión Industrial y el dificultoso proceso de construcción de una entidad nacional de industriales que fuera aceptada como un interlocutor legítimo limitaron la influencia que la dirigencia empresarial ejerció en la definición de la política sectorial. Esta situación comenzó a modificarse a partir de 1952, cuando al calor de la crisis

económica, el régimen apoyó el surgimiento de la Confederación General de la Industria y le confirió un papel importante en la elaboración de la política sectorial. Aún entonces, se señala que el grado de realización del modelo corporativista fue limitado.

La tercera parte analiza la aplicación de la política sectorial y evalúa su impacto sobre un conjunto de actividades industriales. El análisis de la aplicación de la política industrial se realiza atendiendo los objetivos de la política, los recursos disponibles, las características de las organizaciones involucradas y el contexto político económico.

Esta parte de la tesis está compuesta por seis capítulos que estudian las políticas específicas y el desempeño de las industrias del cemento (capítulo 7); siderúrgica (capítulo 8); automotriz (capítulo 9); maquinaria agrícola (capítulo 10); artefactos para el hogar (capítulo 11) y textil (capítulo 12). Cada capítulo analiza, en el nivel de la rama o la industria, los objetivos de la política industrial, los problemas de aplicación, las relaciones entre la burocracia estatal y los empresarios, las estrategias empresariales y los efectos sobre la producción y la ocupación.

Finalmente, el capítulo 13 aborda las conclusiones generales sobre la naturaleza y características de la política oficial, las innovaciones institucionales a las que dio lugar, la dinámica de relaciones entre los empresarios y el estado, y el impacto que las políticas peronistas tuvieron sobre las seis industrias analizadas.

La concentración del análisis en el nivel de industrias implica un cambio de metodología importante con respecto a los estudios realizados hasta el momento sobre el desempeño industrial en la etapa peronista. En efecto, según se ha visto, la literatura sobre el tema se ha concentrado en el análisis de los cambios en la estructura industrial. En consecuencia, los debates sobre las políticas peronistas han girado en torno de la evolución de la industria

fundamentalmente en términos de incrementos de la producción. Sin embargo, no se abordó el análisis de los contenidos de las políticas específicas para cada industria.

En contraste, nuestro enfoque permite observar con mayor grado de desagregación los contenidos de la política sectorial. El análisis de sus características y límites arroja luz sobre la estrategia económica peronista. En forma adicional, se observan con más claridad los problemas derivados de la implementación de la política pública, algunos de ellos originados en las características de los sectores industriales tales como economías de escala y diversificación, tecnologías de producción, necesidades de capital. A esta ventaja, se le suma la derivada de la reconstrucción de las relaciones entre las autoridades públicas y los industriales, cuya naturaleza es considerada como un factor importante en el éxito de las políticas públicas. El análisis en el nivel de industrias permite observar el tipo de vínculos existentes entre la burocracia pública y los industriales.

4. Retazos de una historia:

En la realización de esta tesis se han consultado diferentes tipos de fuentes ubicadas en distintos repositorios públicos y privados. En primer lugar, el archivo de la Secretaría Técnica depositado en el Archivo General de la Nación, y material de la Secretaría de Industria. Estos archivos conservan la documentación oficial relativa a planes y proyectos elaborados por las agencias públicas y presentaciones realizadas por los industriales.

El análisis de los debates en torno a la cuestión industrial se consultaron publicaciones periódicas generales tales como *La Prensa* y *La Nación*, y especializadas como *El Cronista Comercial*, *Review of the River Plate*, *Revista de Economía Argentina*, *Camoatí*, entre otras. También han sido relevados un nutrido conjunto de estudios realizados por

empresarios, analistas y diversos órganos de las cámaras industriales como las revistas *Metalurgia*, *Metálica Liviana* y *Gaceta Textil*.

El estudio del papel del parlamento ha requerido la consulta del Diario de Sesiones de ambas cámaras desde 1937 hasta 1955, y en forma adicional la legislación publicada en *Anales de Legislación Argentina* y el *Boletín Oficial*.

El análisis de las transformaciones del aparato estatal y del papel del Poder Ejecutivo requirió además del uso de los archivos ya señalados la exploración de las memorias de los ministerios de Hacienda, Finanzas, Industria y Comercio; del Banco Central y el de Crédito Industrial, y organismos del estado como Di.N.I.E., Di.N.F.I.A., Fabricaciones Militares, la Junta Nacional del Algodón y el I.A.P.I..

El estudio de la aplicación e impacto de la política industrial se llevó adelante con la exploración de publicaciones periódicas e informes realizados por las asociaciones industriales. La desindustrialización a la que asistió al país desde mediados de la década de 1970 y los avatares que sufrieron las organizaciones empresariales limitan en grado considerable el acceso a estas ricas fuentes. Accesoriamente, se utilizó el Archivo de la Compañía General Fabril Financiera ubicado en el Programa de Estudios de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Filosofía y Letras.

Los estudios sectoriales también requirieron la utilización de material estadístico de diverso alcance como las estadísticas de importación y exportación publicadas en los Anuarios de Comercio Exterior; los censos y las estadísticas industriales, y las compiladas especialmente por algunos organismos públicos y privados. El conjunto de este material fue sometido a una crítica rigurosa teniendo en cuenta las dificultades que su utilización presenta por las variaciones de los criterios estipulados para el levantamiento de la información.

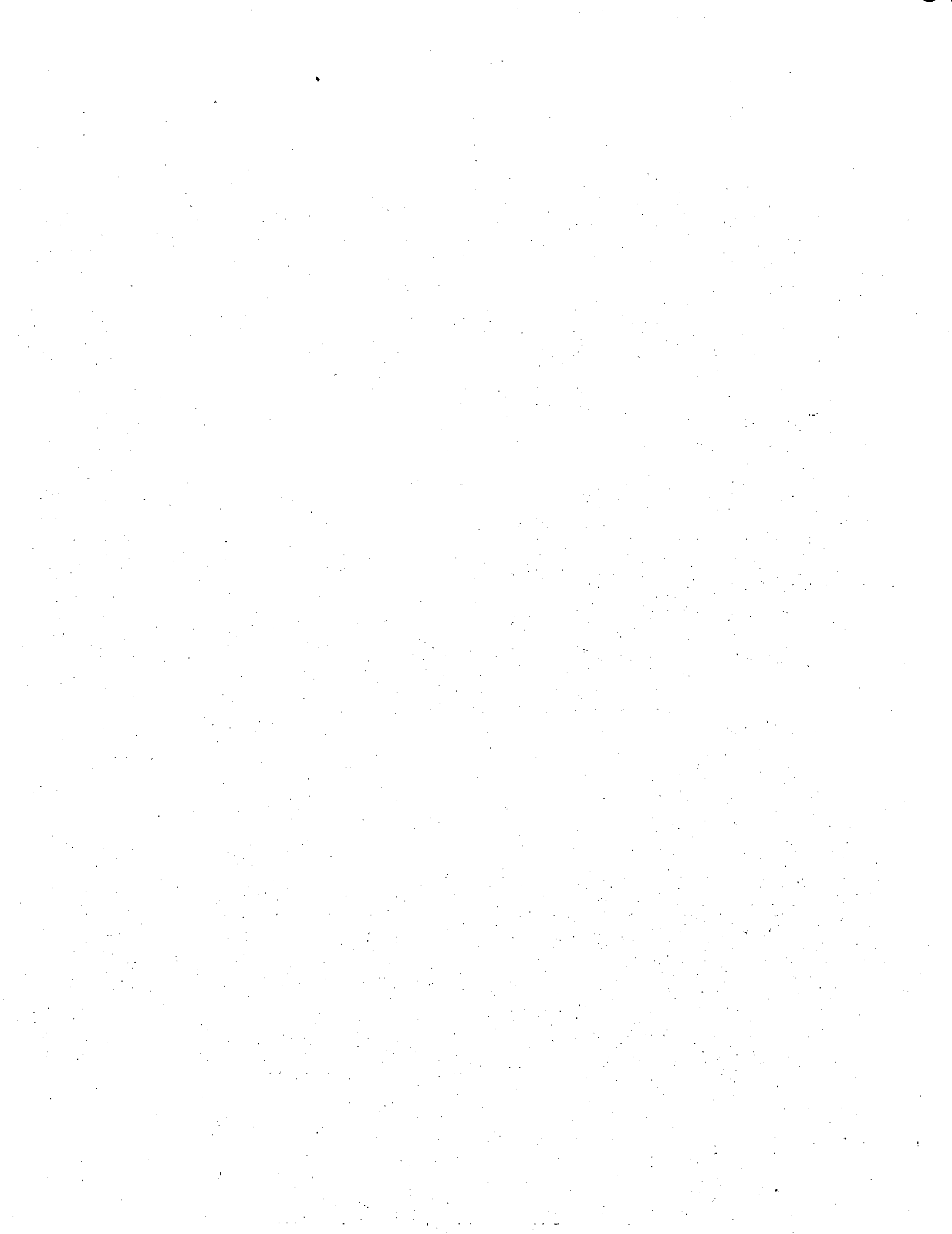
Agradecimientos:

Esta investigación ha sido posible gracias a una beca de formación de posgrado otorgada por el CONICET durante los años 1998 y 2003.

Mi mayor deuda intelectual es con Hilda Sabato, quien dirigió esta tesis, y Juan Carlos Korol. Deseo expresar mi agradecimiento a ellos por haberme brindado las críticas y el aliento necesario para emprender la tarea. Diversos capítulos se han visto beneficiados por los comentarios y sugerencias que me hicieron Tulio Halperin Donghi, Luis Alberto Romero, Loris Zanatta, Mirta Lobato y Silvia Badoza. Algunas hipótesis aquí presentadas fueron discutidas en las Jornadas Interescuelas y en los Congresos de Historia Económica, donde he recibido comentarios de María Inés Barbero, Jorge Schvarzer, Marcelo Rougier y Magdalena Bertino. Agradezco también la ayuda brindada por el ingeniero Jorge Mazza, así como la generosidad de Emilio Llorens y José Enrique Miguens por recordar para mí sus experiencias y preocupaciones durante los años cuarenta.

Esta investigación también fue posible gracias a la colaboración del personal de la Biblioteca Tornquist y Prebisch del Banco Central, y de la Biblioteca de la Secretaría de Industria.

Primera Parte:
Peronismo e industria



Capítulo 1

Los debates en torno a la industria y el surgimiento de la estrategia económica peronista.

La brusca reducción del intercambio argentino con Europa como consecuencia del desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939 creó las condiciones para el inicio de los debates en torno al modelo de desarrollo adoptado por el país. Casi un año después, cuando se hacían sentir los efectos más negativos de la Guerra con la acumulación de grandes stocks de granos y la caída de los precios internacionales, el gobierno concordancista presentó su Plan de Reactivación Económica. Aunque finalmente la propuesta del ministro Pinedo no fue aceptada, la discusión sobre el perfil de la economía argentina se acentuó. Pocos años más tarde, el ascenso del peronismo fue acompañado de un intento por ofrecer una nueva concepción sobre la economía, el rol del estado, la función del capital, el papel de la industria y de los empresarios para la Argentina de posguerra.

Este capítulo se propone estudiar, en primer lugar, los debates sobre la cuestión industrial que tuvieron lugar durante la década de 1930 y en especial durante la Segunda Guerra Mundial. Se analizan las posturas en torno de tres ejes: la cuestión de los límites que debía imponerse a la diversificación de la estructura industrial, las discusiones sobre la orientación que la economía argentina debía tomar en la posguerra y el papel del estado en la industrialización. En segundo lugar, se examina el intento peronista por ofrecer una concepción sobre el orden económico de posguerra, analizando sus ideas sobre el papel del estado, la industrialización y los empresarios.

Se sostiene que durante la década de 1930 y los años de la guerra se consolidó el debate en torno a los límites impuestos por el modelo agroexportador entre los industriales, las Fuerzas Armadas y los círculos industrialistas. En forma cada vez más clara, estos sectores

reclamaron una reforma del modelo de desarrollo, lo que implicaba la reorientación de la economía hacia el mercado interno, la diversificación industrial y una activa intervención estatal tendiente a alcanzar una mayor cohesión del cuerpo social.

Estas demandas, cuyos contornos eran parcialmente diferentes para cada uno de sus propulsores, fueron recogidas por la estrategia peronista de 1946. Desde el poder, Perón construyó una doctrina que se presentaba como una original solución a los problemas argentinos. En una amalgama de ideas y tópicos provenientes del nacionalismo popular, la doctrina social de la Iglesia y los defensores occidentales de la planificación económica, el peronismo ofreció un conjunto de propuestas sobre el papel del estado, del capital y de la industria en la economía de posguerra.

1. Los debates en torno a la industria en la década previa al peronismo:

Al estallar la crisis internacional de 1929, la Argentina poseía la economía más rica y diversificada de América Latina. A diferencia de otras naciones, los efectos más nocivos de la crisis se limitaron a los años 1930-1933. La recuperación de los valores de exportación de granos gracias al ciclo de sequías que afectó a los principales competidores en el mercado internacional y el acuerdo de Londres firmado en 1933, que permitió estabilizar las exportaciones de carnes al nivel alcanzado un año antes, favorecieron una rápida reactivación¹. Por otro lado, la devaluación monetaria y el control de cambios impuestos en 1933 para asegurar el pago de la deuda y el equilibrio externo permitieron iniciar, sobre la

¹ Arturo O'Connell "La Argentina en la Depresión. Los problemas de una economía abierta" en *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 92, enero marzo de 1984, pp. 479-514. Sobre el desempeño de los países de América Latina véase la introducción de Carlos Díaz Alejandro y los estudios por país compilados por Rosemary Thorp, *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1988.

base de una capacidad instalada ampliada durante la década de 1920, un proceso de sustitución de importaciones que absorbió mano de obra en forma creciente².

Estas circunstancias favorables atenuaron los conflictos intersectoriales y reforzaron la idea, entre los principales actores económicos y las autoridades públicas, de que la crisis era temporaria. La diversificación industrial fue pronto aceptada como una alternativa pasajera e inevitable de la Gran Depresión. De esta forma, la actitud de las autoridades económicas frente a la cuestión de la industrialización se amoldó a una situación que era observada en el largo plazo en términos optimistas. Aunque ello era sin duda razonable en los años iniciales de la década, se mantuvo inalterable hasta la recesión de 1938. Aún entonces, se pensaba que en el futuro la exportación de carnes y de cereales volvería a ser el motor de la economía, a pesar de que el desempeño de las exportaciones tradicionales y su aporte al crecimiento económico había sido mediocre³. A finales de 1940, la presentación del Plan de Reactivación Económica del ministro Pinedo no modificó estas expectativas. Aunque éste ha sido presentado el Plan ha sido presentado como una rectificación parcial del modelo de desarrollo que la Argentina había asumido a finales del siglo XIX y un lúcido reconocimiento de la hegemonía norteamericana, su fracaso político y la modificación de la coyuntura económica en que fue formulado hicieron que fuera rápidamente olvidado por sus autores⁴.

La propuesta de un cambio en el modelo económico y en el perfil que éste debía contener se mantuvo circunscrita a los debates entre ingenieros, economistas y dirigentes empresariales. Las discusiones giraron en torno de tres ejes principales. En primer lugar, la

² Javier Villanueva, "El origen de la industrialización argentina" en *Desarrollo Económico*, vol.12, n° 47, octubre diciembre de 1972, pp. 451-476.

³ Victor Bulmer Thomas, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 218-219.

⁴ En 1941, la memoria del Banco Central elaborada por Raúl Prebisch, coautor del Plan Pinedo, señaló esta circunstancia.

recusación de la distinción entre industrias naturales y artificiales como criterio de industrialización; en segundo lugar, la orientación del modelo hacia el mercado externo o interno; por último, el papel que el estado debía desempeñar en la nueva etapa económica.

1.1. Los límites de la industrialización:

Durante los años treinta, la cuestión de los límites que había que imponer a la diversificación de la estructura industrial estuvo marcada por la distinción tradicional entre industrias naturales y artificiales. Si bien este criterio, que colocaba el acento sobre la necesidad de restringir la industrialización al procesamiento de materias primas del país (por las que se entendía básicamente las de la región pampeana), fue cuestionado por los más activos defensores del sector industrial y por quienes propiciaban una industrialización deliberada, no perdió su hegemonía en las esferas oficiales. En 1940, el Plan Pinedo reafirmó esa distinción como principio orientador del sistema crediticio para la industria que se proponía crear, a fin de complementar las medidas a favor de la agricultura y la construcción de viviendas⁵.

Esta distinción también seguía predominando en los principales partidos de oposición: la U.C.R. y el socialismo. Así, por ejemplo, la Comisión Especial designada por el primero para el estudio del plan abogó por apoyar a las industrias que no necesitaban “del grosero proteccionismo que beneficia a uno para perjudicar a mil”⁶. Amadeo Sabattini fue el único dirigente entrevistado que se apartó ligeramente de ese criterio para señalar la necesidad de

⁵ *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Año 1940, Tomo II, p. 377.

⁶ *Hechos e Ideas*, Año VI, n° 38-39, enero de 1941, p. 307.

promover las industrias mecánicas ligadas a la expansión agraria, postura que coincidía con la de la Sociedad Rural Argentina⁷.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista consideró que la Guerra crearía las condiciones para el surgimiento de la “industria sana” sin recurrir al emisionismo, al tiempo que reclamó la intensificación del intercambio comercial “entorpecido por los espurios intereses proteccionistas”⁸. Sólo el senador Alfredo Palacios, cuya debilidad política en el seno de la cámara alta y de su propio partido a nadie escapaba, se animó a pedir la elevación de las tarifas aduaneras para brindar seguridad a la industria en la posguerra⁹. Pero en los años subsiguientes, los socialistas mantendrían como axioma su postura contraria al proteccionismo por sus efectos sobre las exportaciones tradicionales y por implicar “la eterna explotación de la interna capacidad adquisitiva de las masas”¹⁰.

En contraste, a principios de la década de 1930, la recusación de esa distinción era clara en los planteos de la U.I.A., la cual, bajo los efectos de la crisis, había encontrado cierta receptividad para sus reclamos de diversificación económica y expansión industrial en la dictadura militar de Uriburu. En un discurso pronunciado en el Círculo Militar, el presidente de la U.I.A. Luis Colombo cristalizó argumentos que constituirían, al final de la década, el principio del acuerdo entre la corporación empresaria y los círculos castrenses: la idea de que la defensa nacional requería del desenvolvimiento de una industria diversificada, base de la independencia económica “sin la cual la independencia política no existe o está siempre en peligro”¹¹. En especial, llamó la atención sobre la necesidad de

⁷ ídem, p. 329. Para la postura de la Sociedad Rural véase *La Nación*, 10 de diciembre de 1940.

⁸ ídem, pp. 297-298.

⁹ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1940, Tomo II, p. 482.

¹⁰ Rómulo Bogliolo, *Hacia una economía socialista*, Bs. As., La Vanguardia, 1945, p. 188.

¹¹ “Ejércitos y armadas que deban esperar del extranjero el material bélico que les es indispensables, son fuerzas vencidas de antemano. Nación que dependa de la economía o de los productos de otros es nación

contar con una industria metalúrgica y siderúrgica “de la cual, dependen todas las demás sea en la guerra como en la paz”. Que no constituían industrias artificiales lo demostraba el hecho de que, sin minas de hierro ni carbón, Italia las había desarrollado¹².

En el momento de la crisis el combate contra la idea de artificialidad encontraba otros argumentos más convincentes para las autoridades públicas. En especial, el que señalaba los efectos sobre los niveles de empleo que podían esperarse de una rebaja arancelaria¹³. La reducción de la capacidad para importar, que enfrentó a los funcionarios ante la disyuntiva entre sustituir las importaciones o bajar el consumo, también resultó esgrimida como argumento para justificar una industrialización que rebasaba los límites de las ramas “naturales”. Así en 1938, frente a una nueva crisis de la balanza comercial, la U.I.A. señaló que, con respecto a las industrias, “lo esencial es, pues, no que elaboren materia prima nacional, sino que exista para ellas un mercado nacional para cuyo abastecimiento se pueda producir en condiciones racionales, a un costo que no supere al de los demás países”¹⁴.

El estallido de la guerra en Europa radicalizó esta postura. Así, Colombo rechazó la distinción en nombre de una independencia económica que era definida ahora con rasgos autarquizantes. La riqueza de la nación estaba “en reducir a mínimos términos las cifras de importación, porque cada peso que sale del país es un peso menos que se reparte en la ganadería, en la agricultura y en el trabajo argentino”¹⁵. Colombo invitaba a reparar en las

indefensa”. Véase “La Industria en la Paz y en la Guerra”, en *Anales de la Unión Industrial Argentina*, n° 752, agosto de 1931, p. 27.

¹² Ídem, p. 29. Desde luego, no tenía en cuenta otros requisitos como por ejemplo la existencia de un mercado interno importante o de la tecnología necesaria para encarar la industria en el caso italiano, ni las desventajas locales creadas por las distancias existentes con los centros exportadores de carbón y hierro.

¹³ *A.U.I.A.*, n° 774, junio de 1933, p. 40. En octubre del mismo año, el ministro de Duhau justificó ante los importadores norteamericanos el desarrollo de industrias sustitutivas como respuesta a la declinación de las exportaciones y ante “el problema social grave y profundo” generado por la desocupación.

¹⁴ en *A.U.I.A.*, n° 839, noviembre de 1938, p.17.

¹⁵ Luis Colombo, “Industrias, industrias y más industrias” en *Argentina Fabril*, n° 853, enero de 1940, p.12.

enseñanzas de la historia de los países industrializados para rechazar el concepto de industrias artificiales¹⁶. En el mismo sentido, Torcuato Di Tella señalaba que:

“Con ese criterio sería artificial la industria de la manufactura de algodón británica y europea, porque no crece una sola planta de ese textil en el viejo continente. Las fábricas de goma se podrían instalar solo en el Brasil o en las Indias Neerlandesas”¹⁷

Estas consideraciones permitían una confluencia con sectores castrenses preocupados por las derivaciones del conflicto bélico y el creciente desequilibrio militar entre Argentina y Brasil. Así, el coronel Manuel Savio, director de Fabricaciones Militares desde su creación en 1941, descartaba cualquier consideración de costo a favor de la disponibilidad de las materias primas e insumos básicos para la defensa nacional, como acero, zinc, aluminio y ferro aleaciones. En especial, llamaba la atención sobre la necesidad de crear una industria siderúrgica que satisficiera en primer lugar las necesidades de la defensa nacional y que propendiera a largo plazo a cubrir la demanda local. Savio reforzaba su postura afirmando la existencia de fuentes minerales inexploradas (extendiendo así la idea de industria natural a las industrias derivadas de la minería) aunque aclaraba que “para asegurar su porvenir y neutralizar presiones excesivas”, el país “*a cualquier precio debe explotar sus yacimientos de hierro buenos o malos*”¹⁸.

Esta postura era decididamente apoyada por una nueva generación de ingenieros que consideraba que una nación no merecía ese nombre sin una adecuada industrialización y una industria siderúrgica. Para Luis García Mata y Juan Eugenio Maggi la Argentina tenía

¹⁶ Luis Colombo, “Definiendo Conceptos Industriales: Industrias genuinas; Industrias adscriptas; Industrias artificiales” en *idem*, n° 858, junio de 1940, pp. 17-18.

¹⁷ Torcuato Di Tella, *Problemas de la Posguerra. Función Económica y Destino Social de la Industria Argentina*, Bs. As., Librería Hachette, 1943, p.43.

¹⁸ Manuel Savio “Bases para la Industria del Acero en la República Argentina” en *Revista Militar*, n° 501, octubre de 1942, tomo II reproducido en Cristina Lucchini, *Apoyo empresarial en los orígenes del peronismo*, Bs. As., CEAL, 1990, pp. 86-89. Como veremos el carácter autarquizante de su propuesta en 1942 contrasta con la preocupación manifestada en el proyecto de ley del plan siderúrgico de 1947, donde creyó necesario incorporar consideraciones sobre la eficiencia y la competitividad de la industria a mediano plazo.

las condiciones necesarias para desarrollar una industria de este tipo pues su mercado se hallaba entre los principales consumidores de hierro y artefactos¹⁹. Así, resaltaban que mientras las necesidades de automotores alcanzaban las 100.000 unidades anuales, restricciones de la balanza de pagos obligaban a una importación de un cuarto de esa cifra. Para ellos no importaba demasiado la inexistencia de fuentes de carbón o mineral de hierro explotables²⁰. Sus propuestas anticiparían los argumentos que en 1947 Savio esgrimiría para lograr la sanción del plan siderúrgico; aún sin contar con las materias primas básicas, la Argentina podría producir, con mineral importado, acero a precios similares del importado, repitiendo la experiencia de Italia y Japón²¹.

Desde el Partido Comunista, Ernesto Guidici coincidía en el carácter medular de la siderurgia y metalurgia para el desarrollo industrial y la “liberación nacional”. Para ello el estado debía arbitrar todos los medios que le permitiera su consolidación²². Por su parte, el ingeniero Adolfo Dorfman compartía la opinión favorable al fomento de las “industrias básicas”, aun en condiciones no competitivas “si fuera reclamado por altas razones de Estado”²³. Estas industrias constituían la médula de la economía, de manera que debían

¹⁹ Luis García Mata y Juan Eugenio Maggi, *Posibilidades para el desarrollo de la Gran Siderurgia en la Argentina*, Bs. As., 1942, pp. 4-5. El ingeniero Maggi era militante de FORJA y asiduo colaborador de la Revista de Economía Argentina. En 1943 fue nombrado ministro de Obras Públicas en Mendoza y en 1946 se incorporó al peronismo.

²⁰ En 1939 otros dos ingenieros industrialistas, Rafael García Mata y Emilio Llorens, señalaron que la Argentina tenía una “gran riqueza minera potencial”, aunque reconocían que los yacimientos de hierro eran de muy baja ley, y la producción de carbón poco importante. Además agregaban que la explotación minera encontraba dificultades en la lejanía con respecto a los puertos y los centros de consumo, y en la falta de combustible barato que permitiera el beneficio del mineral en la zona. *Revista de Economía Argentina*, n° 252, junio de 1939, p.168.

²¹ Luis García Mata y Juan E. Maggi, *op. Cit.*, p. 7. El general José María Sarobe también pensaba en la posibilidad de asentar la industria en reservas de minerales. *Revista de la Unión Industrial Argentina*, n° 886, octubre de 1942, p.31.

²² El autor advertía que el proceso de industrialización estaba modificando la relación de fuerzas sociales a favor de la nueva burguesía industrial. Ernesto Guidici, *Imperialismo inglés y liberación nacional*, Bs. As., Ceal, 1984 (1ra edición 1940), pp. 133-137.

²³ Adolfo Dorfman, *Medios para estimular la Industrialización Argentina*, Bs. As., Plantié, 1942, p. 13 Dorfman había nacido en 1907 y se había graduado como ingeniero industrial en la Universidad de Buenos Aires en 1932. Tres años después fue nombrado profesor suplente de Tecnología Industrial y Director del

recibir el apoyo inmediato y sostenido del estado. La recusación del criterio de industria natural se hacía nuevamente total al señalarse que las industrias que debían contar con protección arancelaria eran “aquellas que vuelvan favorable nuestro balance internacional de pago” por medio de la sustitución de importaciones o a través de la exportación²⁴.

Estas perspectivas chocaban contra quienes pensaban que la expansión industrial debía limitarse a las industrias con ventajas comparativas. En un informe elaborado para la Fundación Armour, el profesor John Hopkins criticó el interés por desarrollar una industria siderúrgica, a la que consideró “un lujo más bien costoso” para el país en tanto tendría que ser objeto de la subvención estatal. Inclusive, consideró que era poco razonable desde el punto de vista de la defensa nacional, ya que en caso de guerra el país no podría acceder a las cantidades necesarias de hierro y carbón²⁵.

Las posturas de los industrialistas argentinos configuraban proyectos económicos que tendían a presentar, en mayor o menor medida, la autarquía como un ideal posible y deseable. Y aún cuando se solía rechazar el aislamiento del mercado internacional, se consideraba que era imprescindible diversificar la estructura industrial para evitar la dependencia del exterior.

Sin embargo, la autarquía como ideal asumía diferentes significados. Para algunos, constituía el modelo de bastarse a sí mismos. En 1941, un industrial metalúrgico señaló que había llegado la hora de iniciar la batalla por “la autarquía industrial”. Esta consistiría en lograr el autoabastecimiento de combustibles mediante la intensificación de la producción de petróleo, el aprovechamiento del gas natural y el inicio de la producción del carburante

Seminario de Tecnología Industrial en la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas de La Plata. Tiempo después dirigiría la cátedra de Estudios Económicos del Colegio Libre de Estudios Superiores.

²⁴ Ídem, p. 15.

²⁵ John Hopkins, *La Estructura Económica y el desarrollo industrial de la República Argentina*, Bs. As., 1945, p. 148. (1ra edición en inglés 1943).

nacional²⁶. José Picchetti pensaba que en tres años la industria textil podría sustituir totalmente las importaciones, mientras que debía estimularse la producción de papel, productos químicos y farmacéuticos. La fase inicial de la batalla no residiría en la producción de hierro y acero sino en el desarrollo de la industria mecánica. Debía prohibirse la importación “desde el clavo y el alfiler hasta los automotores y vehículos de toda clase” y liberar de impuestos la importación de maquinarias e insumos²⁷. Esta utopía autarquizante se coronaba con la creación estatal de pequeñas acerías provinciales que con la utilización de chatarra y la explotación de minas nacionales solucionaría el problema del abastecimiento de acero²⁸.

En cambio, para Solano Peña Guzmán, aunque era necesario iniciar “un plan progresivo de autarquía a través de la industrialización”, su primera etapa tenía límites claros y más razonables:

“No hay que circunscribir el concepto de industrializar el país, únicamente en el sentido de la producción siderúrgica de más alta envergadura, de la producción de máquinas colosales, que sólo consumimos en pequeña escala. *Industrializar el país significa, por ahora, para nosotros, la producción textil, de productos químicos, de papel, de carburante nacional, de motores eléctricos de pequeño y mediano tamaño, de máquinas agrícolas y de un sin fin de productos cuya enumeración sería agotadora y cuyo consumo actual del país alcanza cifras extraordinarias*”²⁹

²⁶ Imaginaba con eso poder ahorrar unos 145 millones de dólares, aunque no aclaraba cómo se obtendrían en el mundo los bienes de capital e insumos para alcanzar tal objetivo. José Picchetti, *La Argentina y la Guerra. Apuntes de Autarquía Industrial*, Bs. As., Librería del Colegio, 1941, p.15.

²⁷ Ídem, p. 24.

²⁸ Picchetti confiaba en que el país tenía recursos minerales inexplorados y que las necesidades de carbón podrían reducirse a través de los sistemas especiales de producción de acero.

²⁹ Peña Guzmán, hijo del industrial azucarero y diputado radical Solano Peña, se había recibido como ingeniero civil en 1932, y sería diputado por el radicalismo entre 1946 y 1948. Véase Solano Peña Guzmán, *La Autarquía en la Economía Argentina*, Tucumán, La Raza, 1942, p. 209. En este sentido, su concepto sobre los límites de la industrialización se acercaba más a la postura de Amadeo Sabatini en el interior del partido radical. Sin embargo, Peña Guzmán era crítico del papel de los partidos políticos en esta cuestión. Consideraba que tanto el Partido Demócrata Nacional como la U.C.R. se aferraban a las políticas impuestas por los “intereses angloganaderos”, asimilando liberalismo económico con liberalismo político. A la vez, por su “táctica electoralista, demagógica, obrerista, y escasamente apegada a problemas doctrinarios o al estudio de los problemas económicos del país”, consideraba que el Partido Socialista era inconscientemente el paladín de los intereses británicos en el Congreso.

Por lo demás, la autarquía así concebida no debía degenerar en un aislamiento económico ni provocar un desequilibrio externo.

En vísperas del golpe militar de 1943, sin embargo, en las esferas oficiales sobrevivía la prevención contra la diversificación industrial. Un año antes, el ministro de Agricultura Daniel Amadeo y Videla pudo advertir en el ciclo de conferencias patrocinado por la U.I.A., la conveniencia de concentrarse en las industrias transformadoras de las materias primas del país. Y aunque reconocía que algunas industrias de emergencia podrían sobrevivir a las condiciones de protección creadas por la guerra, rechazaba de plano la posibilidad de alcanzar la 'autarquía económica', por lo que convocaba al estado a controlar la implantación de las "industrias transitorias"³⁰.

Poco después del golpe militar, esas prevenciones desaparecerían de las esferas oficiales. Emilio Llorens advirtió que ninguna de las industrias instaladas era artificial, rechazando ese concepto como criterio ordenador de la política de posguerra³¹. Pronto se convirtió en el colaborador más estrecho del Director General de Industrias teniente, coronel Manuel Abarca. Como veremos en el capítulo 4, desde allí se elaboraría el primer régimen de fomento industrial que superó la distinción entre industrias naturales y artificiales al incluir entre las que serían objeto de promoción a las que se basaran total o parcialmente en materias primas importadas y estuvieran destinadas al mercado interno o a la defensa nacional³². Aunque este criterio era amplio, de manera tal que podía incluir actividades

³⁰ Daniel Amadeo y Videla, *El Desarrollo Industrial y la economía de guerra*, Bs. As., 1942, p. 32.

³¹ Emilio Llorens, "La Industria y la economía argentina" en *Revista de Economía Argentina*, julio de 1943, p.305. Llorens (1911) se recibió de ingeniero industrial en 1934. Tres años antes fue convocado por Alejandro Bunge para colaborar con él cuando fue designado ministro de Hacienda en Santa Fe. A partir de entonces se convirtió en su colaborador más cercano, integrándose a la redacción de la revista en 1937 y al consejo directivo en 1942. A finales de 1943 se convirtió en jefe de la Dirección de Economía y Política Industrial del Ministerio de Agricultura y en julio de 1944 miembro del directorio del Banco de Crédito Industrial.

³² Véase decreto 14.630/44 en *Decretos del Poder Ejecutivo*, Año 1944, pp. 91-95.

diversas, el régimen de industrias de interés nacional se concebía como un instrumento selectivo. Por lo tanto, militares y tecnócratas entendían que el estado debía asumir un papel activo en la reorientación de las industrias que corrían el riesgo de desaparecer, favoreciendo la renovación de las maquinarias, el asesoramiento técnico, la reconversión productiva y la búsqueda de nuevos mercados³³.

El decreto era producto de una alianza entre los militares y este grupo industrialista que se fundaba en primer término en las preocupaciones sobre la defensa nacional en un contexto marcado por la guerra y el mantenimiento de la neutralidad. A este factor se sumaba, como ha señalado Javier Villanueva, el temor a los efectos sociales que la reanudación de la competencia de las manufacturas de ultramar podía acarrear sobre la ocupación obrera y la estabilidad social. Este diagnóstico pesimista era sostenido por la U. I. A., que veía en él un vehículo para asegurar una mayor protección a las industrias existentes y para colaboración con la dictadura militar³⁴.

Sin embargo, esta perspectiva pesimista no era compartida por todos. En primer lugar, se oponían a ella la Sociedad Rural y los grandes diarios, que confiaban en que el fin de la guerra abriría una etapa de amplias oportunidades para la reanudación de las exportaciones y temían las consecuencias de la aplicación de políticas proteccionistas.

Pero también era cuestionada en el interior del estado por sectores de la burocracia que alertaban sobre la necesidad de evitar políticas extremas. Así, en 1945 se enfrentaron dos diagnósticos que, si bien no eran opuestos, se diferenciaban claramente. Por un lado, el del Consejo Nacional de Posguerra, un organismo con representación empresarial creado en

³³ Véase el discurso del teniente coronel Eduardo Garimaldi "Fomento y Orientación de las Actividades Industriales del País" en *Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio*, Año 1, n° 7-8, abril mayo de 1945, pp. 509-526; e Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales *Soluciones Argentinas a los Problemas Económicos y Sociales del Presente*, Bs. As., Economía Argentina, 1945, p. 120.

³⁴ Sobre el tema véase Javier Villanueva, *op. cit.*, y Cristina Lucchini, *op. cit.*.

agosto de 1944 y dirigido por el vicepresidente Perón, encargado de planificar una política económica para la posguerra. Un estudio, en cuya redacción participaron los economistas y miembros del grupo Bunge, Carlos Moyano Llerena, Jorge Vicien y José Astelarra, sostuvo que la reanudación de las importaciones tendría efectos negativos sobre la ocupación industrial. En forma directa se verían afectados cerca de 70.000 obreros, principalmente de la industria textil algodonera y la metalúrgica. A ese número, el informe añadía el efecto que la crisis provocaría sobre otras industrias cuya demanda era elástica a las variaciones en el ingreso (la industria textil lanera y del rayón, la de materiales de construcción y sectores de la alimenticia) y por la reducción de la ocupación en el sector comercial. Finalmente, se agregaban unos 40.000 brazos que anualmente se sumaban al mercado de trabajo. En suma, debía esperarse una cifra cercana a las 180.000 personas, un 9 % de la población ocupada³⁵.

Este diagnóstico contrastaba con el formulado por el Departamento de Investigaciones Económicas del B.C.R.A. donde se minimizaban los posibles efectos sobre la ocupación al estimarse una cifra no muy lejana a los 75.000 trabajadores. Esta estimación estaba fundamentada, no sin razón, en los efectos dinamizadores que la reanudación del comercio exterior tendría sobre la industria local a través de la caída del precio de los insumos y materias primas y de la disponibilidad de maquinarias cuyo uso intensivo durante la guerra comenzaba a mostrar inquietantes efectos. A ello se sumaba la idea de que una moderada competencia impulsaría un mejoramiento de la calidad y precio de los productos locales. En definitiva, si bien se reconocía que algunas industrias, básicamente las señaladas por el

³⁵ "La Desocupación en la Posguerra" en *R.E.A.*, julio de 1945, pp. 351-356.

Consejo, podían verse paralizadas, concluía que la desocupación provocada por la apertura sólo alcanzaría un 5 %³⁶.

La adopción de uno u otro diagnóstico conduciría a una mayor o menor acentuación de la política proteccionista. Es interesante observar que el entonces coronel Perón no había tomado una postura claramente definida en torno a los límites de la industrialización. Esta indefinición respondía a su estrategia de conquistar el apoyo de los diversos sectores empresarios. Así, durante 1944, expresó dos posiciones diferentes sobre el tema. Como ministro de Guerra, al pronunciar la conferencia inaugural de la cátedra de Defensa Nacional en la Universidad de La Plata, consideró al “problema industrial” como el punto crítico de la defensa nacional bajo la influencia de las concepciones de von der Goltz sobre la “nación en armas”. Desde ese punto de vista sentenció que las necesidades de la defensa requerían de una industria pesada que sólo podría alcanzarse a través del apoyo estatal. Para él era claro que el futuro del país debía ser industrial. De otra manera, la Argentina estaría condenada a ser una semicolonias³⁷.

En contraste, como presidente del Consejo Nacional de Posguerra, al dejar inaugurado el organismo ante una nutrida concurrencia empresarial, insistió en que cabía fomentar las industrias cuya materia prima fuera “genuinamente nacional”, ya que tenían mayores probabilidades de sobrevivir durante la posguerra.

“En todo momento el estado puede fomentar o proteger determinadas industrias. Puede pensarse en determinado orden de jerarquías dando preferencias a unas sobre otras. Pero, debe evitarse en lo posible la creación o el sostenimiento de industrias artificiales cuya vida económica dependa de alguna forma de protección que, directa o indirectamente, siempre representa un gasto”

³⁶ Banco Central de la República Argentina *Informe Preliminar sobre los efectos que tendría en las actividades industriales internas, la libre reanudación de las importaciones*, Bs. As., 1945, p. 1-4. Este informe había sido confeccionado bajo la dirección del Carlos Coll Benegas. En 1962 ocupó por pocas semanas el ministerio de Economía durante los meses finales de la administración Frondizi.

³⁷ Véase el discurso del 10 de junio de 1944 reproducido por Fermín Chávez, *Perón y el justicialismo*, Bs. As., CEAL, 1984, pp. 27-29.

Este retorno a la distinción tradicional sólo podía entenderse en términos de una estrategia política que ambicionaba conciliar los intereses de diversos sectores de la sociedad.

Poco después, el grupo Bunge censuró estas palabras. Para ellos, era necesario definir claramente el concepto de industria artificial ya que, si bien compartían la idea de que el principal objeto de apoyo debían ser las industrias que utilizaran materias primas nacionales, se volcaran al mercado interno y tendieran al empleo de tecnología y formas de organización modernas, en principio no creían necesario excluir otras que tuvieran costos de producción más elevados, siguiendo el enfoque de la industria infantil.

Para el grupo Bunge la ventaja en propiciar el desarrollo industrial residía en que, si bien sus costos podían ser mayores que los internacionales, valorizaban la materia prima, aseguraban trabajo a la población y fomentaban “innumerables industrias y trabajos auxiliares y complementarios”. El mayor costo para los consumidores se justificaba, ya que la sociedad en su conjunto elevaba el nivel de vida y aseguraba su estabilidad social, “además de las razones de orden político y militar que justifican esos esfuerzos”³⁸. Por lo demás, Llorens pensaba que el país seguiría importando maquinarias y otras manufacturas³⁹.

Como veremos estas consideraciones habrían de primar en la doctrina peronista. En última instancia, el fracaso de Perón por armonizar los intereses de los diversos sectores empresariales detrás de su proyecto, el temor de los industriales ante la reanudación del comercio internacional y el peso de los apoyos obtenidos en el sector militar y el movimiento obrero acentuarían esta perspectiva que marcaba un corte con las concepciones predominantes hasta 1943 en torno a los límites de la industrialización.

³⁸ Instituto Alejandro Bunge, *Soluciones Argentinas... op.cit.*, pp. 119-120.

³⁹ Emilio Llorens, *La Argentina debe industrializarse*, Bs. As., Talleres Gráficos Porter, 1947, p. 62.

1. 2. Mercado interno o mercado externo:

La orientación de la economía y del sector industrial también se convirtió en objeto de debate durante la guerra. Se ha señalado que las posturas mercado internistas de la U.I.A. se afianzaron sólo al calor de la Segunda Guerra Mundial⁴⁰. Sin embargo, estas posiciones tenían una larga tradición. Al reducir el mercado internacional la crisis del '29 no podía sino acentuar la postura mercado internista de la U.I.A.. De hecho, la defensa de la reactivación industrial de los primeros años treinta fue fundamentada por sus efectos benéficos sobre la ocupación obrera y la generación de ingreso⁴¹.

Durante los años inmediatos a la crisis de 1929, la confianza en el papel dinámico del mercado interno entre quienes propiciaban la industrialización se basaba en que sólo podían esperarse efectos desequilibrantes del mercado externo que había, de hecho, desaparecido. Solo el mercado interno permitiría absorber la producción primaria que no lograba ser colocada en el exterior⁴². En 1937, la U.I.A. observó positivamente el hecho de que tres cuartas partes de la producción de carnes fueran consumidas por el mercado interno y pronosticó que esta tendencia se afirmaría en los años subsiguientes. Este fenómeno permitiría reducir los riesgos frente a las crisis externas y creaba, a la vez, una creciente "interdependencia" entre los sectores económicos de la nación⁴³.

⁴⁰ Graciela Swiderski, "La UIA: ¿sustitución de importaciones o mercado externo?" en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C Villarruel (editores) *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Bs. As, Biblos, 1993, pp. 231-255.

⁴¹ "Un horizonte" en *A.U.I.A.*, n° 789, septiembre de 1934, pp. 5-15.

⁴² El ex diputado socialista Joaquín Coca afirmaba en las columnas de *El Cronista Comercial* que inclusive los países industrializados que se orientaran al mercado externo se expondrían a "mil contingencias perturbadoras"; la Argentina sólo podía orientarse al mercado interno que además de permitir la sustitución de importaciones permitiría absorber la producción primaria. *A.U.I.A.*, n° 805, enero de 1936, p.22.

⁴³ *A.U.I.A.*, n° 819, marzo de 1937, p. 41. Véase también Rolando Lagomarsino, "La Industria Argentina, primer cliente de nuestra agricultura y nuestra ganadería" en Unión Industrial Argentina, *Un ciclo de veintidós conferencias radiotelefónicas*, Bs. As., 1944.

Dado que recién se había iniciado el proceso de sustitución en ramas industriales livianas como la textil algodonera, durante buena parte de la década del treinta no se discutió la orientación mercado internista de la industrialización ni se apreciaron sus límites. En realidad, cuando se planteaba la cuestión solía ponerse énfasis en la necesidad de incrementar la población a través del estímulo a la inmigración. Como en los años veinte, la U.I.A. se mantuvo alerta frente a las reformas sociales que, si bien podían significar una ampliación de la capacidad de consumo interior, eran visualizadas en forma exclusiva como incremento en los costos⁴⁴.

Aunque a finales de la década de 1930 esta postura se moderó considerablemente, todavía en 1943 Di Tella pensaba que la ampliación del mercado interno debía darse a través del aumento del salario real que resultaría del incremento de la productividad del trabajo antes que por medio de reformas sociales. Desechando los pronósticos de quienes pensaban que el mercado interno era incapaz de mantener viva la llama del crecimiento industrial, Di Tella afirmaba que siempre quedaba el recurso de la exportación. Por ello debía avanzarse en la formación de una unión aduanera con los países limítrofes⁴⁵.

También los economistas e ingenieros industrialistas confiaban decididamente en la potencialidad del mercado interno, aunque no con carácter excluyente. El más importante de ellos, Alejandro Bunge, quien en 1909 había abogado por la organización de Unión Aduanera del Sur, advirtió la necesidad de quebrar el infraconsumo en que se hallaban

⁴⁴ En 1936 la reforma de la ley 11.729, que modificaba disposiciones sobre vacaciones y despidos de los empleados de comercio pero que fue aplicada al sector industrial, dio lugar a un reclamo de la U.I.A. por establecer normas sociales específicas para la industria, entre las que señalaban fijación de salarios mínimos por comisiones regionales con la participación empresaria; regímenes de aprendizaje en fábricas y talleres previa reforma del régimen de trabajo de menores; tribunales arbitrales y seguros contra la desocupación, incapacidad y vejez. *A.U.I.A.*, n° 813, septiembre de 1936, p. 59. Poco después, la revista reprodujo una nota de Enrique Veritas, un especialista español en temas laborales, que reclamaba "Cautela con las innovaciones sociales" para no repetir la experiencia "nefasta" de la Francia del Frente Popular y la España republicana, en *idem*, n° 820, abril de 1937, p. 15.

⁴⁵ Di Tella, *op. Cit.*, p. 44, 68 y 92.

sumergidas poblaciones enteras del Interior por medio de activas políticas estatales. Con ello, entendía que la ampliación del mercado interno no tendría prácticamente límites “en varias generaciones”⁴⁶.

Aunque Bunge se manifestaba a favor de una reorientación de la economía hacia el mercado interno, que la propia crisis económica durante los años treinta había de hecho impulsado, ello no debía conducir a políticas aislacionistas⁴⁷. Poco mes antes de morir, en mayo de 1943, en una entrevista en Radio Splendid, reiteró la necesidad de que la economía argentina, y en especial la industria, se orientara a la conquista del mercado interno, aunque dejó nuevamente abierta la posibilidad de un gran incremento de la producción primaria para la exportación si las condiciones del mercado internacional cambiaban. Consideró que ello permitiría, mediante una adecuada legislación antidumping, incrementar las importaciones “sin perjudicar en lo más mínimo a nuestra novel industria manufacturera”⁴⁸.

La postura mercado internista se fortaleció en los años finales de la guerra a partir de un diagnóstico crecientemente compartido sobre las pobres expectativas que se le abrían a la economía agroexportadora. Que el ascenso de las ideas mercado internistas desbordaba el círculo de intereses ligados a la industria lo evidenciaba el notable cambio de perspectiva de Raúl Prebisch. Como coautor del Plan Pinedo, Prebisch había auspiciado una salida menos contrastante con la experiencia económica argentina al entender que los efectos negativos de la Guerra podían ser combatidos por medio de la adquisición estatal de las

⁴⁶ Alejandro Bunge, *Una Nueva Argentina*, Bs. As., Hyspamérica, 1984, p. 222. (1ra. Edición de 1940). Una postura similar era expresada por el general José María Sarobe quien exigía una política económica que alentase el fraccionamiento de la tierra y el estímulo a las industrias regionales. Véase su discurso en *Argentina Fabril*, n° 886, octubre de 1942, pp. 16-18.

⁴⁷ Alejandro Bunge, *Una Nueva...op.cit.*, p. 508.

⁴⁸ *Argentina Fabril*, n° 893, mayo de 1943, pp. 25-26.

cosechas (medida que sólo podía entenderse como temporaria) y la búsqueda de nuevos mercados en el continente.

Sólo dos años después, antes de la caída del régimen político que lo había catapultado a la gerencia general del Banco Central, en la memoria de esa institución, señalaba que desde 1927 las exportaciones argentinas se habían estancado debido principalmente a la generalización del proteccionismo agrario entre los antiguos clientes. Desde entonces el país no había dejado de crecer hacia adentro a un ritmo mucho menor al de los años anteriores a 1914, pero no por eso menos promisorio⁴⁹. Aunque proponía para la posguerra, “la liquidación de todo lo que no tenga la necesaria consistencia económica” y afirmaba, como en 1940, que el país debía seguir importando para poder exportar, señalaba que el gobierno podría modificar la composición de las importaciones reservando las divisas para la importación de bienes de capital necesarios para la industria. Este uso de las divisas orientado a la protección de las industrias locales se justificaría en la reducción de la dependencia de capitales extranjeros y el fortalecimiento de la economía nacional⁵⁰.

Al conjeturar la perduración del estancamiento de las exportaciones, Prebisch sostenía que la Argentina tendría que sustituir el estímulo ofrecido por la demanda externa por el originado en el mercado interno. Ello se alcanzaría por medio de una política anticíclica que habría de permitir eludir la deflación y a la vez asegurar la incorporación de miles de inmigrantes como una forma de ampliar el mercado local. Como en 1940, esa política se orientaba hacia la industria de la construcción pero esperaba que sus efectos se transmitieran al sector manufacturero. Si el estancamiento exportador perduraba en la

⁴⁹ “El desenvolvimiento de la economía argentina” publicado originalmente en B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1942*, Bs. As., 1943, y reproducido en Raúl Prebisch, *Obras, 1919-1948*, Bs. As., 1993, Tomo II, pp. 758-764.

⁵⁰ *idem*, pp. 789-793.

posguerra, teniendo en cuenta las nuevas necesidades de insumos importados, la industrialización requeriría de una política de importaciones que alterara su composición en forma inteligente⁵¹.

Aunque se advierte aquí un cambio importante en la percepción de las oportunidades abiertas por el fin de la Guerra, que sin embargo no estaba del todo divorciado del pensamiento neoclásico de entreguerras, y por supuesto del keynesianismo⁵², los límites de esta industrialización eran claros. Se trataba de promover las industrias que tuvieran diferencias mínimas con las metropolitanas, y entre éstas, las que permitieran obtener mayores “economía de divisas”. En contraste, debía evitarse el fomento de las que utilizaran materias primas extranjeras e implicaran un pequeño agregado de trabajo nacional. Esta última condición, que lo alejaba parcialmente del criterio de industria natural, le permitía incluir dentro de las ramas a fomentar la producción de maquinarias sencillas pero no de bienes de capital complejos. Aún así, este planteo marcaba una diferencia notable con las posturas derivadas de la teoría de las ventajas comparativas pues entendía que la política industrial podía verse modificada por consideraciones sociales o bien por necesidades de la defensa nacional⁵³.

El diagnóstico sombrío sobre el destino de las exportaciones tradicionales estaba también entre los presupuestos de quienes eran partidarios más decididos de la industrialización. Este era el caso de los jóvenes miembros del Instituto Alejandro Bunge, quienes citaban a su favor un estudio realizado por John Schelleberg para la Fundación Armour, un símbolo evidente de que el pesimismo exportador no se circunscribía a los proteccionistas.

⁵¹ “Perspectivas Argentinas de Posguerra” en *idem*, Tomo IV, 1995, pp. 207-210.

⁵² El pesimismo sobre la reconstrucción de la división internacional del trabajo y inevitabilidad de la industrialización de los países exportadores de productos primarios entre autores neoclásicos y en los informes de la Sociedad de las Naciones puede verse en Joseph Love “Las Fuentes del Estructuralismo Latinoamericano” en *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 141, abril junio de 1996, pp. 391-402.

⁵³ *idem*, pp. 211-212.

Schellemborg señalaba que los grandes stocks de granos acumulados por Estados Unidos, Canadá y Australia y el esfuerzo por incrementar la producción por parte de algunos productores europeos, hacía muy probable que los productos argentinos tuvieran una colocación más difícil en la posguerra que antes de la Guerra⁵⁴. Esta situación obligaría a la Argentina a construir más silos para almacenar y conservar el trigo y el maíz durante mayores períodos, “haciendo más evidente la necesidad de convertirlos en carne y productos industriales”⁵⁵. De este diagnóstico, los miembros del grupo concluían que sería prudente prever “serias dificultades” en la colocación de granos y carnes después de la inmediata posguerra⁵⁶. Esto confirmaba que no podía esperarse que el centro dinámico de la economía fuera el mercado externo.

Una variante de este razonamiento se apoyaba en la observación de la tendencia a un crecimiento mayor del comercio entre las naciones industrializadas que entre éstas y los países primario exportadores, lo que invitaba a profundizar la industrialización y promover la exportación de materias primas en el mayor grado de transformación posible⁵⁷.

En ambos casos, los diagnósticos pesimistas conducían a los industrialistas a afirmar la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la economía argentina mediante una orientación mercado internista. Hemos señalado que ello no implicaba asumir posturas de autarquía; de

⁵⁴ Instituto Alejandro Bunge, *op.cit.*, p. 42.

⁵⁵ John Schellemborg, *Los Granos Argentinos*, Bs. As., 1943, p. 16.

⁵⁶ Instituto Alejandro E. Bunge, *Soluciones...op. cit.*, p. 43.

⁵⁷ Juan Llamazares, *Examen del Problema Industrial Argentino. Aspectos de Política Económica y Social*, Bs. As., Facultad de Ciencias Económicas, 1946, p. 194; Emilio Llorens, *op. cit.*, p. 54. Llamazares (1915) era economista y profesor universitario. Entre los años treinta y cuarenta se desempeñó en la función pública, especialmente en los departamentos de Investigaciones del Banco de la Nación, del B.C.R.A. y del Consejo Agrario Nacional. Entre 1955 y 1956 ocupó el Ministerio de Comercio.

hecho, al final de la guerra, el Instituto Bunge relanzaría el proyecto de una Unión Aduanera para propiciar el aumento de las exportaciones de manufacturas⁵⁸.

Pero la orientación predominante de la economía hacia el mercado interno se justificaba sobre la base de los objetivos sociales que debían alcanzarse: una sociedad más integrada y un país regionalmente más equilibrado. Este objetivo era crecientemente compartido por los militares, los empresarios industriales, economistas e ingenieros. En este sentido, la industrialización debía ser pensada “atendiendo previamente al consumo interno y luego a la exportación, sin repetir el absurdo económico social de una economía totalmente preocupada por los gustos del extranjero con olvido de la masa consumidora”⁵⁹.

En contraste, las organizaciones que agrupaban a los productores de materias primas y, en menor medida, algunos grandes empresarios sostenían una postura opuesta. Para ellos era evidente que la reorientación de la economía hacia el mercado interno sólo podía ser temporaria tanto porque se esperaba una reanudación del comercio exterior en la inmediata posguerra que restauraría los “lazos tradicionales” como porque por la dimensión de aquél no podría absorber la producción “actual y la potencial”⁶⁰.

Según esta perspectiva, que alcanzó su formulación más sólida en el estudio del profesor Hopkins, el tamaño del mercado interno era la principal desventaja de la Argentina dado que impedía aprovechar las ventajas de la producción a escala, aun en el caso de las empresas más grandes⁶¹. El reducido tamaño del mercado local era producto de la escasa

⁵⁸ Carlos Moyano Llerena, “La Unión Aduanera del Sur” en *R.E.A.*, febrero de 1944, p. 37. Instituto Bunge, *Soluciones argentinas...op.cit.*, p. 297 y ss.

⁵⁹ Juan Llamazares, *op. cit.*, p. 223.

⁶⁰ “¿Cómo y en qué manera la guerra afectará a la República Argentina?” en *R.E.A.*, n°262, abril de 1940, pp. 119-120; y el prólogo escrito por Alejandro Shaw, presidente de la CACIP, al libro de Manuel Francioni y Emilio Llorens, *Ritmo de la economía argentina en los últimos 30 años*, Bs. As., 1941, p.9. Shaw era miembro del directorio de Tomquist y Cía, presidente de la industria Sociedad Electro Metalúrgica Argentina, e integrante de la *Revista de Economía Argentina*.

⁶¹ John Hopkins, *op. cit.*, p. 122.

población y de una distribución del ingreso polarizada resultante de la fuerte concentración de la propiedad, que excluía al obrero del mercado de los productos industriales y orientaba la demanda interna hacia los artículos de lujo y semilujo⁶². La conclusión era que el crecimiento industrial debía concentrarse en ramas con ventajas comparativas⁶³. Pero Hopkins advertía que existía una fuerte resistencia para competir, inclusive entre las grandes empresas⁶⁴.

Durante los años de la Guerra, el mercado internismo continuó predominando entre los industriales de la U.I.A.. A diferencia de los empresarios paulistas, los argentinos no se entusiasmaron demasiado con las exportaciones de manufacturas como vía central para el crecimiento⁶⁵. Ello se derivaba del margen existente para la sustitución de importaciones en industrias como la textil algodonera o las metalmecánicas. Por otro parte, una especialización exportadora requería no sólo reducir los costos de producción sino también mejorar la calidad de las manufacturas locales adaptándose al gusto de los mercados potenciales, crear una sólida estructura comercial que permitiera encontrar y acrecentar los mercados en el exterior, y afrontar las inseguridades propias de las fluctuaciones del mercado internacional y las políticas oficiales.

La apuesta al mercado interno no se diluyó frente a las políticas salariales y sociales que Perón comenzó a propiciar a partir de 1944 y que generaron diversas críticas⁶⁶. Pero, aun temiendo las consecuencias que podían derivarse de ellas, la dirigencia de la U.I.A. no

⁶² John Hopkins, *op. cit.*, pp. 131-134.

⁶³ Entre las industrias "ventajosas", además de las que procesaban materias primas pampeanas incluía la industria textil lanera y algodonera, sectores de la industria química y derivados de la minería como la producción de cemento. Ver *idem*, pp. 145-155.

⁶⁴ *Ídem*.

⁶⁵ Para el caso de Brasil, véase Warren Dean, *A Industrialização de São Paulo*, São Paulo 1971, p. 238.

⁶⁶ *R.U.I.A.*, n° 916, abril de 1945, p. 2. Inclusive dentro del grupo Bunge, claros partidarios de acompañar la industrialización con el mejoramiento del nivel de vida de la clase trabajadora, surgieron debates sobre las políticas sociales y salariales de Perón. Véase *R.E.A.*, enero de 1945, p. 21; y junio de 1945, p. 378.

formuló una propuesta alternativa al mercado interno. En junio de 1945, Colombo ratificaría la necesidad de conquistar en primer lugar el mercado interno y exportar sólo “los sobrantes”. En abril de 1946, la última asamblea general de la U.I.A. anterior a la intervención que Farrell decretaría en las vísperas de la asunción de Perón, convocaría al gobierno a incrementar el mercado interno aunque principalmente a través del fomento de la inmigración⁶⁷.

En suma, el predominio del mercado internismo se basaba en un diagnóstico pesimista sobre el comportamiento de las exportaciones tradicionales en la posguerra que excedía el marco de los círculos industrialistas. Por lo demás aún en estos círculos existían claras prevenciones contra las políticas de autarquía que se expresaban en el planteamiento de la necesidad de comenzar a exportar bienes manufacturados.

En forma adicional, el mercado internismo respondía a los objetivos de eliminar la vulnerabilidad de la economía argentina a las fluctuaciones del mercado externo, fortaleciendo la cohesión social y el equilibrio regional. Aunque se advertía la importancia de los problemas del sector externo, para lo cual se propiciaba la nacionalización de servicios públicos, no se percibía las mayores demandas de divisas que la sustitución de importaciones crearía. Tanto Prebisch, Llamazares y Llorens confiaban en que una adecuada modificación de la composición de importaciones evitaría esos riesgos.

1.3. El papel del estado:

El papel y los límites de la intervención estatal en la economía constituyeron uno de los debates más importantes de los años treinta, cuando al calor de los efectos depresivos de la

⁶⁷ Luis Colombo, “Mi Concepto sobre las Exportaciones Manufacturadas” en *R.U.I.A.*, n° 918, junio de 1945, p.15. Idem, abril de 1946, pp.11-12.

crisis internacional la intervención estatal reapareció en primer plano. La elevación de las tarifas aduaneras había sido levantada como bandera por los grupos que alentaban una política de industrialización. Sin embargo, aún entre los partidarios del proteccionismo existían, a comienzos de la década, grandes prevenciones contra una intervención estatal. En marzo de 1930, Alejandro Bunge había señalado que “la intromisión del Estado en el comercio y en la industria, que no sea para fomentarla y regularla, representa una de las más dañosas tergiversaciones y extralimitaciones de la función de gobierno, pudiendo llegar tales actividades a ser un verdadero corrosivo para la economía nacional”⁶⁸. Aunque entendía que había áreas en donde esa intervención estatal directa se justificaba como en la explotación petrolífera, consideraba que las empresas estatales eran menos eficientes que las impulsadas por la iniciativa privada⁶⁹. Pero además, la intervención directa del estado vulneraba la libertad de comercio y de industria, ya que éste por su poder y ventajas, entre las cuales figuraba la disponibilidad del dinero de los contribuyentes, no competía en igualdad de condiciones. Por detrás de estas prevenciones se encontraba el temor a la derivación del intervencionismo en “socialismo de Estado”⁷⁰.

Sin embargo, la intensificación del papel del estado en la década de 1930 a través de la creación de nuevas instituciones, la sanción de leyes sociales, la unificación e incremento de los impuestos internos, y la aplicación, después de 1939, de normas de control de precios, despertó los reclamos de quienes proponían políticas más activas de fomento

⁶⁸ “El Estado como competidor en la Industria y el Comercio”, publicado en *La Nación*, 11 de marzo de 1930, reproducido en Alejandro Bunge (compil.) *El Estado Industrial y Comerciante*, Bs. As., 1932, p. 54.

⁶⁹ “Competencia del Estado al Comercio e Industria Privados. Inconvenientes que presenta”, en *A.U.I.A.*, n° 759, marzo de 1932, p. 28.

⁷⁰ A. Bunge, *op. cit.*, pp. 56-58. Parece obvio que esta postura ortodoxa era el resultado de las estrechas relaciones que mantenía con los sectores empresarios más importantes del país antes que de un examen atento de la cuestión. Tulio Halperín Donghi, *Vida y Muerte de la República verdadera, 1910-1930*, Bs. As., Ariel, 1999, p. 182.

industrial. Así, en el Día de la Industria de 1939, Colombo censuró la actitud del parlamento que no se mostraba interesado en sancionar leyes a favor del sector⁷¹.

Como observaba un joven abogado radical, para los grupos de interés la cuestión del intervencionismo estatal era un tema práctico antes que doctrinario⁷². Hacia 1943, la crítica a la política económica y fiscal oficial se había acentuado en el seno de la U.I.A., como consecuencia del fracaso de los proyectos de ley de crédito industrial, antidumping y draw back que, presentados en el parlamento por el Poder Ejecutivo, no habían merecido su tratamiento durante 1941⁷³.

Las prevenciones contra un excesivo intervencionismo, sin embargo, continuaron prevaleciendo entre los grandes empresarios, para quienes se corría el riesgo de ahogar el crecimiento industrial⁷⁴. Cuando en junio de 1944 se instauró el régimen de industrias de interés nacional, Di Tella convocó al estado a evitar las “exageraciones proteccionistas” y buscar la defensa del sector en la mejora del nivel técnico y la competitividad de la industria⁷⁵. Estos temores tenían su origen en la acentuación de las políticas regulatorias, en especial sobre el mercado de trabajo, que Perón llevaba adelante desde la Secretaría de Trabajo.

⁷¹ *A.U.I.A.*, n° 850, octubre de 1939, p. 3. En 1942, la U.I.A. junto a las otras entidades empresarias organizó un Comité de Defensa Económica para manifestar el rechazo al creciente intervencionismo estatal que se manifestaba a través de nuevas reformas impositivas. Para los conflictos entre el gobierno de Castillo y los empresarios véase Ricardo Sidicaro “Los Conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador, 1930-1943” en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (compiladores), *Representaciones Inconclusas*, Bs. As., Biblos 1995, pp. 303-348.

⁷² Arturo Frondizi, *Régimen Jurídico de la Economía Argentina*, Bs. As., 1942, pp. 93-94. Frondizi era uno de los organizadores de la Cátedra de Economía del Colegio Libre de Estudios Superiores junto a Adolfo Dorfman, José Gilli, Ricardo Ortiz, Alejandro Shaw, Juan José Díaz Arana, Andrés Ringuet y Juan Tenenbaum. Un análisis de esa institución puede verse en Federico Neiburg, *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Bs. As., Alianza, 1998.

⁷³ “Esperanzas Desvanecidas” en *Argentina Fabril.*, n° 874, octubre de 1941, p. 3.

⁷⁴ T. Di Tella, *op. Cit.*, p. 108. *R.U.I.A.*, n° 907, Julio de 1944, p. 22.

⁷⁵ *R.U.I.A.*, n° 907, julio de 1944, p. 22.

Pero entre los círculos favorables a la industrialización también se discutían los instrumentos y las políticas que se consideraban indispensables tomar para evitar la desindustrialización. Para Dorfman, el desencadenamiento de la Guerra creaba las condiciones indispensables para la adopción de una política industrialista, en la medida en que permitía el aflojamiento de los vínculos que habían ligado a la Argentina con las potencias⁷⁶. Si la oportunidad era desechada y se insistía en “la perduración de las formas económicas parcialmente superadas”, el país sólo encontraría como corolario el estancamiento económico y la involución social y política. Advertía, sin embargo, que esta política de industrialización debía ser cuidadosamente planificada e implementada. De lo contrario la frustración conduciría al retorno del viejo modelo. Debían evitarse además, los proyectos de autarquía, a los que consideraba por otra parte imposibles de alcanzar⁷⁷. Tampoco podría renegarse del aporte del capital extranjero, especialmente a través de empréstitos con fines de inversión en industrias básicas o en los servicios. Por lo tanto, consideró indispensable alertar contra las tendencias xenófobas que ganaban espacio en la sociedad⁷⁸.

Según Dorfman, la guerra, además de promover el crecimiento industrial, había acentuado los problemas que debía enfrentar el sector. Al mantenimiento de una política aduanera fiscalista, que creaba pocas expectativas para la posguerra, se sumaban problemas en el suministro de insumos importados, limitación de las expectativas de ganancias a

⁷⁶ Adolfo Dorfman, *La Intervención del Estado y la Industria*, Bs. As., 1944, p. 20. Para el autor era evidente que el desarrollo de nuevas industrias en los años treinta era un subproducto de las medidas tomadas para paliar la crisis y no de políticas explícitas. Los proyectos presentados por el gobierno de Castillo en 1941 lo hicieron pensar que se había iniciado una etapa “desembozadamente favorable a un desarrollo orgánico y preconcebido de la industria nacional”. Véase, A. Dorfman, *Medios... op.cit.*, p. 8.

⁷⁷ Ídem, p. 17.

⁷⁸ La preferencia por empréstitos a inversiones directas era compartida por Peña Guzmán. Por su parte, Guidici alertaba sobre la necesidad de incentivar la inversión extranjera en la industria como medio para acentuar el desarrollo de las fuerzas productivas. Peña Guzman, *op.cit.*, p. 68; Guidici, *op.cit.*, pp. 114-118.

través de nuevos impuestos y controles sobre precios, y la escasez de combustibles. que era el resultado tanto de la falta de previsión del estado como de la “obstinación de reservar su explotación a entidades nacionales”⁷⁹.

Aunque durante los años treinta no habían faltado medidas como la exención de impuestos a la importación de maquinarias para los establecimientos laminadores o la devolución de derechos aduaneros a algunas exportaciones industriales, se carecía de una política general. En 1942, Dorfman consideró que se imponía la sanción de una ley de crédito industrial, la exención de impuestos durante cinco años para empresas extranjeras y la creación de un sistema de educación técnica gratuito y de un instituto tecnológico estatal⁸⁰.

A estas medidas debía agregarse una adecuada legislación antidumping y de draw back. Pero era, sobre todo, la reforma de la tarifa aduanera “el medio más sensible y eficaz de alentar o frenar la industria”⁸¹. Para Dorfman, el control de las importaciones y el manejo de tipos de cambio diferenciales, por su flexibilidad, ofrecían poca seguridad para la inversión industrial. Esta opinión era ampliamente compartida por economistas. A la mayor seguridad que brindaba la tarifa aduanera Prebisch le sumaba (sin dudas en base a la experiencia acumulada desde 1933) las ventajas de una administración más simple y las menores posibilidades de corrupción⁸². Sólo Llorens aconsejaba mantener el control de

⁷⁹ Dorfman, *La Intervención...op.cit.*, pp. 117-132.

⁸⁰ La exención de impuestos fue el principal beneficio acordado por las leyes de fomento industrial sancionadas por las legislaturas provinciales, donde se acordaban para nuevas industrias en la provincia y en el país durante 5, 10 o 15 años. Véase, Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción, *Encuesta Continental sobre Fomento y Coordinación de Industrias*, Montevideo, 1944, pp. 79-80.

⁸¹ Dorfman, *Medios ...op.cit.*, p. 14..

⁸² Jesús Prados Arrarte, *El Control de Cambios*, Bs. As., Sudamericana, 1944, pp. 466-467; Raúl Prebisch, “El Control de Cambios en la República Argentina” en *Obras, 1919-1948*, Bs. As., Vol. III, 1991, p. 50

importaciones por medio de cuotas, permisos y prohibiciones, pero limitando su uso para contrarrestar grandes importaciones⁸³.

Pero si algo distinguía a la nueva generación de ingenieros industrialistas era su visión más positiva sobre el papel del estado como productor directo. Así, por ejemplo, Dorfman no dudaba en conferirle la tarea de fomentar la industria química y metalúrgica básica mediante la intervención directa o bien a través de su participación en sociedades mixtas. Aunque reconocía que existían motivaciones extra económicas para justificar las industrias del estado, Dorfman sostenía que ni en los aspectos técnicos ni en los de organización, el estado era menos eficiente que el capital privado⁸⁴.

Por su parte, Peña Guzmán compartía la idea de que la intervención directa del estado era beneficiosa aun cuando diera lugar a enormes gastos y gran personal, ya que significaría menores erogaciones en concepto de remesas y porque ciertos sectores, especialmente la producción de energía y los transportes, debían quedar en sus manos por su importancia para la industrialización⁸⁵. Dado que entendía que el principal problema económico era la tendencia al desequilibrio de su balanza de pagos sin la ayuda de nuevas inversiones extranjeras, consideraba necesario nacionalizar las principales industrias y empresas de servicios públicos que implicaban “la certeza de un drenaje eterno de divisas”⁸⁶.

La actitud era un poco más matizada entre los economistas social católicos, siempre temerosos del avance estatal. Así, por ejemplo, Llorens señalaba el estado sólo debía

⁸³ Coincidió con los economistas e ingenieros citados en que el instrumento principal era la tarifa aduanera cuya revisión debía encararse de inmediato. Emilio Llorens, *op. cit.*, p. 53.

⁸⁴ Reconocía, sin embargo que la disminución del costo de la producción que era “motor esencial de todo progreso industrial” no era el eje de la empresa pública. A Dorfman, *La Intervención...op. cit.*, pp. 184-185.

⁸⁵ Solano Peña Guzmán, *La Autarquía...op. cit.*, pp. 115-123. En la sesión del 27 de noviembre de 1940, su padre, el diputado radical Solano Peña presentó un proyecto de nacionalización de los servicios públicos que incluía a los ferrocarriles, los tranvías, los subterráneos, la compañía de teléfonos, de energía eléctrica, los frigoríficos y las empresas petroleras.

⁸⁶ Idem, pp. 68-73.

cumplir una función complementaria al capital privado, dejando a éste el esfuerzo industrializador⁸⁷. Por su parte, Astelarra señalaría tiempo después que la propiedad estatal de una industria se justificaba si ella era imprescindible y el capital privado no podía financiarla⁸⁸.

En convergencia con la postura pragmática de los ingenieros industrialistas estaba la que el coronel Savio sostenía a principios de la década de 1940 y que había logrado incorporar a la ley organizadora de Fabricaciones Militares. Esta ley señalaba como objetivo de la nueva entidad militar la coordinación de su actividad con la industria privada “concurriendo a la solución integral del problema industrial argentino”. Para ello el artículo 7 autorizaba la constitución de sociedades mixtas a fin de producir las materias primas esenciales para la defensa nacional, que eran además las mismas que reclamaba la industria privada⁸⁹

Sin embargo, estas posturas eran vistas con desconfianza por los industriales para quienes el papel del estado debía circunscribirse a otorgar la debida protección arancelaria frente a la competencia extranjera y posibilitar el acceso a fuentes de créditos a largo plazo⁹⁰.

En síntesis, durante los años de la Gran Depresión y la guerra, el papel asignado al estado en el fomento de la industrialización comenzó a modificarse lentamente en los círculos industrialistas. A diferencia de quienes desde principios de siglo habían propiciado políticas de protección arancelaria, la nueva generación de ingenieros y economistas discutió y propuso un conjunto de instrumentos de política industrial para favorecer la

⁸⁷ Emilio Llorens, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁸⁸ José Luis Astelarra, *Apuntes para una política industrial*, Bs. As., 1948, p. 8.

⁸⁹ Dirección General de Fabricaciones Militares, *Memoria Anual. 1er. Ejercicio 1941-1942*, Bs. As., 1943, p. 17.

⁹⁰ Inclusive durante el tratamiento parlamentario de la ley creadora de Fabricaciones Militares en 1940, los industriales se opusieron con éxito la autorización conferida para producir bienes de uso civil, las ventajas aduaneras y la preferencia estatal para adquirir sus productos a igual precio y calidad. Véase R.E.A., octubre de 1942, pp. 307-317. La posición de Luis Colombo sobre el tema puede verse en Jacobo Wainer (compil.) *El Intervencionismo del Estado y la Economía Privada*, Bs. As., Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1945, pp. 49-50.

sustitución de importaciones y estimular las exportaciones. Aunque en gran medida estas propuestas recogían las de la generación precedente, Peña Guzmán, Dorfman, Llorens y Astelarra era más pragmáticos en cuanto a aceptar la intervención directa del estado. Esta postura confluía con la que el coronel Savio propiciaba desde 1941 al reclamar para el estado una función de partero de nuevas industrias. De esta forma se aceptaba que, en el caso de industrias estratégicas, el estado se convirtiera en propietario o bien participara en sociedad con el capital privado. En contraste, la U.I.A. mantuvo su oposición a toda política intervencionista que no se limitara a incentivar la inversión privada

2. Las concepciones económicas del peronismo:

Después del triunfo peronista en las elecciones de febrero de 1946, Perón se propuso construir una fuerza política unificada que amalgamara a los distintos grupos que habían confluído inicialmente en torno a su figura. Paralelamente, inició la tarea de formular una doctrina para su partido. Esta doctrina recogió diversos aportes ideológicos, especialmente del nacionalismo popular y el social catolicismo, dando lugar a un conjunto de concepciones sobre el papel del estado, el lugar de la industria y los empresarios en el orden económico.

2.1. El Estado, la independencia económica y la industrialización:

Cuando Perón inició su carrera pública, la crisis del estado liberal era un hecho. En lo político, el estado liberal enfrentaba el asedio de los regímenes totalitarios europeos, mientras que en la Argentina, el quiebre institucional de 1930 había marcado un punto de ruptura importante que no parecía atenuado por el retorno institucional de 1932. Por otro lado, la crisis de 1929 había marcado el inicio de un cuestionamiento creciente a la teoría

neoclásica, la que para principios de la década de 1940 hallaba claras formulaciones alternativas.

La doctrina peronista surgiría en ese clima intelectual de entreguerras marcado por la doble crisis del liberalismo político y económico. Treinta años después, cuando un contexto político y económico diferente recomendaba olvidar esa influencia, Perón recordaría el impacto que le había provocado la experiencia de la Europa dominada por los fascismos y señalaba que entonces había observado a éstos como “la forma política del futuro, es decir, la verdadera democracia social”⁹¹.

Ya en 1943 Perón dejó entrever esa influencia al mencionar la organización de las masas como preocupación fundamental de su tarea como secretario de Trabajo. El ideal de un estado no podía ser la carencia de asociaciones, sino lo contrario. Sobre esta base, renegó del abstencionismo estatal en la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital pues lo consideraba suicida⁹². La elección de la cuestión social como base de su reforma le evitó a Perón la tarea de definir el orden político que suplantaría a la dictadura militar, en un contexto internacional marcado por la inexorable agonía del fascismo. Finalmente, la revalorización de la democracia liberal en la posguerra, hizo innecesaria esa tarea.

El final de la Guerra y la hegemonía norteamericana también significaron una aguda crítica contra el intervencionismo estatal en la medida en que éste había alcanzado su punto culminante en los regímenes vencidos. En efecto, aunque el retorno al *laissez faire* parecía imposible, entre otras cosas por las demandas a favor del pleno empleo y de la ampliación de derechos sociales, los Estados Unidos reclamaron el desmantelamiento de los rígidos controles estatales que limitaban el comercio internacional. Sin embargo, muy pronto las

⁹¹ Yo, Juan Domingo Perón. *Relato Autobiográfico*, Bs. As., Sudamericana Planeta, 1986, p. 29.

⁹² Véase el discurso el 2 de diciembre de 1943 reproducido por Fermín Chávez, *op.cit.*, pp. 23-24.

dificultades de la reconversión europea impusieron la construcción de economías mixtas y desvanecieron las esperanzas norteamericanas en la liberalización del comercio⁹³.

La idea de que el estado debía jugar un papel central en la regulación económica y la paralela desconfianza en el mercado como asignador de los recursos se convirtió en un principio fundamental del peronismo. Según la interpretación de Perón, la intervención estatal apuntaba a la organización de la sociedad y de las fuerzas económicas, las que libradas a su propia dinámica, accionaban unas contra otras destruyéndose. En contraste, el peronismo ambicionaba combinar los principios de la acción individual y la organización colectiva, descartando “excluyentes dogmatismos”⁹⁴. La tarea del estado era intervenir “con un criterio ordenador”, aunque “siempre asistido de los adecuados resortes consultivos”, para hacer primar los intereses de la colectividad. Sólo su accionar podía estimular la producción y la ocupación de la mano de obra disponible “a fin de alcanzar un justo equilibrio de las fuerzas productivas, y una adecuada elevación de la renta nacional”⁹⁵.

Inicialmente, el nuevo rol otorgado al estado fue presentado por los hacedores de la política económica como una postura pragmática antes que dogmática. Como afirmaba el entonces secretario de Industria Rolando Lagomarsino:

“El Estado no tiene interés en convertirse en industrial, ni en comerciante, ni en productor; lo que necesita es que se produzca más, se comercie más y se industrialice más. Por ello, cuando la economía privada no cumple satisfactoriamente estas funciones, entonces el estado las realiza respondiendo a imperativos categóricos de su propia función. Los momentos actuales requieren que se reactive la economía sin importar quien ha de cumplir esa tarea”⁹⁶

⁹³ Esas esperanzas se habían traducido en la presión sobre América Latina, durante la Conferencia Interamericana de Chapultepec en 1945, para obtener un compromiso explícito en la reducción de los aranceles y la condena al intervencionismo estatal. Véase, Rosemary Thorp “Las economías latinoamericanas, 1939-1950” en Leslie Bethell (compilador) *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1997, vol. 11, p. 60. Sobre los problemas económicos de la posguerra véase Derek Aldcroft, *Historia de La Economía Europea, 1914-1980*, Barcelona, Crítica, 1980, pp. 163-196 y Herman van der Wee, *Prosperidad y Crisis, 1945-1980*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 329-369.

⁹⁴ *Doctrina Peronista*, Bs. As., 1947, pp. 118 y p.142.

⁹⁵ Juan Perón, *Conferencias*, Bs. As., 1947, pp. 6-7.

⁹⁶ “Concurso de la Industria en el Plan Quinquenal” en *La Nación*, 10 de enero de 1947.

A finales de la década de 1940, se intentaría una justificación teórica de este papel a través de la nutrida literatura surgida de los defensores occidentales de la planificación. Desde el comienzo de la Guerra, se asistía a la proliferación de estudios que abogaban por convertir la planificación económica, que aquella había hecho imprescindible, en algo permanente, con el objetivo de asegurar una posguerra con plena ocupación y una equitativa distribución de la riqueza. Teóricos como el alemán Karl Mannheim sostenían que la perduración de la democracia en la era de las masas requería de una enorme reforma institucional. Esta reforma se realizaría principalmente a través de la planificación económica y su objetivo era lograr una mayor cohesión e integración sociales que minimizaran los factores irracionales presentes en la sociedad moderna⁹⁷. Estas nuevas ideas hallaron rápida difusión entre economistas y políticos latinoamericanos, superando las fronteras ideológicas⁹⁸.

Frente a estas ideas se erguían, aunque en una posición todavía marginal, los defensores del libre mercado, para quienes la planificación económica era incompatible con el mantenimiento de las libertades civiles⁹⁹.

Muy pronto, el peronismo utilizó los argumentos a favor de la planificación para justificar sus políticas. En 1949 Alfredo Gómez Morales, desde ese año cabeza del equipo económico oficial, obserba que el nuevo rol del estado tenía indudablemente su origen en la crisis de 1929. Pero era indispensable superar el intervencionismo defensivo por una

⁹⁷ Mannheim se había radicado en Inglaterra en 1933, manifestando su interés por la conciliación de la democracia y la planificación. Falleció en 1947. Véase su obra póstuma Karl Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1953. (1era edición en inglés 1950).

⁹⁸ Véase, por ejemplo, las memorias de Celso Furtado entonces militante comunista. Celso Furtado, *La Fantasía Organizada*, Bs. As, Eudeba, 1988, pp. 13-18.

⁹⁹ El referente principal de este grupo fue Freidrich von Hayek (1899-1992), un economista austriaco discípulo de von Mises. En 1944 publicó su *Camino de Servidumbre* donde cuestionaba todo intento de planificación económica como atentatorio contra las libertades políticas y civiles. Por entonces, Hayek residía en la Universidad de Londres donde era combatido por los economistas keynesianos. En 1950 partió a Estados Unidos y se instaló en la Universidad de Chicago. Allí publicó *La Contrarrevolución de la Ciencia* (1952) donde sostuvo que la civilización se hallaba amenazada por el abuso de la razón. El redescubrimiento de su obra se produjo tras la crisis del keynesianismo en la década de 1970.

verdadera planificación que se anticipara a los hechos. Evidenciando la influencia del keynesianismo, esta “planificación reformadora” consistía en la aplicación de una política anticíclica que permitiera alcanzar un equilibrio entre el consumo y la producción. Este objetivo se lograría mediante el disciplinamiento de la producción a las necesidades del consumo y no al revés como según su interpretación sucedía en las economías de mercado. En esta tarea el papel estatal era central. En la medida en que el mercado no aseguraba el ejercicio de la soberanía del consumidor, no quedaba otra alternativa “que la autoridad pública determine el módulo ideal de producción”¹⁰⁰.

En respuesta a las críticas por las tensiones totalitarias de la planificación, Gómez Morales señalaba que todos los agentes económicos planificaban. Así, en la economía capitalista las libertades individuales no estaban limitadas por la acción del estado, sino por la de los grandes empresarios, que se imponían sobre la acción atomizada de los ciudadanos. En consecuencia, la intervención estatal no atentaba contra las libertades individuales. Ella era, simplemente, “una sustitución del beneficiario” pues “los poderes que recibió el estado no fueron transferidos por el individuo sino por la gran empresa o el consorcio monopolizador”.

Para Gómez Morales, la intervención estatal era un medio, ajeno a cualquier finalidad. Pero en tanto se buscaba lograr la plena ocupación y la justicia social, fines establecidos por la doctrina, la intervención estatal era liberadora pues confería al individuo una autonomía económica sin la cual la libertad no existía¹⁰¹.

¹⁰⁰ Alfredo Gómez Morales, *Función del Estado en la vida económica del país, y en el manejo y administración de la Hacienda pública*, Bs. As., 1949, p. 13.

¹⁰¹ Alfredo Gómez Morales, *op.cit.*, pp. 13-14. Véase también las palabras del convencional Arturo Sampay en *Anales de la Legislación Argentina*, Año 1949, p. 126 y subsiguientes.

Esta concepción tenía profundas raíces en el pensamiento social católico que señalaba la obligación del estado de salir en defensa de los desprotegidos¹⁰², pero tomaba también algunos argumentos de los defensores occidentales de la planificación, tales como Carl Landauer o Barbara Wooton¹⁰³. Es clara la distancia que separaba a las ideas de Gómez Morales de éstos últimos economistas, cuyo esfuerzo había consistido en probar que la soberanía del consumidor era al menos tan compatible con la planificación como con la economía de mercado y no, como señalaba el ministro peronista, sólo posible en una economía planificada¹⁰⁴.

La influencia de la doctrina social de la Iglesia se observaba claramente en la definición del orden económico como una “economía social” cuyo objetivo era dignificar al hombre “conjugando el libre desarrollo de la voluntad individual con el concepto fundamental de la solidaridad social”. La afirmación de la función social del capital, del trabajo, de la actividad económica y de la propiedad cristalizaba esta concepción. Frente al estado liberal capitalista, que renegaba de la intervención y aseguraba la explotación del hombre por el hombre, y frente al estado totalitario, que se imponía en todas las esferas de la vida

¹⁰² Alfredo Gómez Morales, *Realidad Económica Argentina*, Bs. As., 1951, p. 9. Una justificación similar de la planificación desde el punto de vista del social cristianismo había sido formulada por Astelarra. Véase, Astelarra, *op.cit.*, pp. 1-4.

¹⁰³ Véase las citas en Alfredo Gómez Morales, *Función... op.cit.*, pp.12-13. Las obras más importantes de estos teóricos habían alcanzado gran difusión gracias a la traducción y edición del Fondo de Cultura Económica. Véase Barbara Wooton, *Libertad con Planificación*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1944 y C. Landauer, *Teoría de la Planificación Económica*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1945.

¹⁰⁴ Otro teórico de la planificación, W. Arthur Lewis, señalaba por entonces que la disputa entre planificación y economía de mercado radicaba en cuál de los dos sistemas permitía transformar el interés individual en bien común. Aunque él confiaba en que la planificación era más efectiva, recordaba que no podía negarse también que el librecambio promovía el bien común. Véase, W. A. Lewis, *La Planeación Económica*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1952, p. 8. (Publicado originalmente como *The Principles of Economic Planning*, London, 1949).

humana, la doctrina oficial ofrecía una tercera posición; “un sistema social al que se llega poniendo el capital al servicio de la economía”¹⁰⁵.

Se trataba de lograr el equilibrio exacto, la armonización ideal de los intereses individuales y colectivos. Era una concepción bastante simple, de carácter organicista, aunque no jerárquica, que creía posible la armonización de los intereses en una sociedad compleja, o mejor, la subordinación de los intereses individuales a los colectivos¹⁰⁶. El objetivo era el “bienestar del pueblo” y el estado, el único capaz de interpretarlo.

A principios de la década de 1950, la función del estado en la vida económica siguió siendo central en el ideario peronista, pese a la acentuación de la crisis económica. Así, en el Segundo Plan Quinquenal, el estado se reservaba la tarea de señalar los objetivos que el pueblo organizado habría de cumplir a través de sus organizaciones. El estado seguía siendo el intérprete de esas necesidades convertidas en objetivos para el logro del equilibrio armónico entre los intereses sociales, económicos y políticos¹⁰⁷.

Al objetivo de alcanzar la estabilidad entre producción y consumo, el logro de la independencia económica se sumaba como argumento a favor de la planificación. Lo que debía interpretarse por ella y, sobre todo, los medios a través de los cuales debía alcanzarse no dejaron de ser ambiguos. Por un lado, en sus mensajes al congreso durante los años iniciales de su régimen, Perón aclaró que sus políticas no buscaban la autarquía

¹⁰⁵ Juan Perón, *Filosofía Peronista*, Bs. As., 1954. La inspiración de las caracterizaciones del capitalismo y el comunismo, y el concepto de economía social en la doctrina social de la Iglesia ha sido señalada por Cristián Buchrucker, *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial, 1927-1955*, Bs. As., Sudamericana, 1987, p. 305 y ss.

¹⁰⁶ Alfredo Gómez Morales, A. *Política...op. cit.*, p. 74 y p. 178. Es evidente la tensión entre la idea de la armonización de los intereses individuales y colectivos y el sometimiento de unos a otros. En la ideología peronista pueden encontrarse ciertos desplazamientos en el segundo sentido. Con todo, Perón afirmaba que el justicialismo reconocía al individuo como “individualidad y comunidad” en una relación de armonía. Véase su *Filosofía Peronista*, Bs. As., 1954, p.122. Sobre el tema véase Mariano Plotkin “La ‘Ideología’ de Perón. Continuidades y rupturas” en Samuel Amaral y Mariano Plotkin *Perón, del exilio al poder*, Cántaro, 1993, p. 45-67.

¹⁰⁷ Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p.11-27.

económica¹⁰⁸. En el mismo sentido, Gómez Morales creía que la autarquía era inconveniente por sus efectos negativos sobre el aparato productivo¹⁰⁹.

Sin embargo, la independencia económica era deseable. Ella se centraba en devolver al país el control de su economía, especialmente los resortes financieros y el sistema de transportes. Así entendida, la idea de la independencia económica hundía sus raíces en el nacionalismo populista de los años veinte y treinta. Para mediados de la década de 1930, esta concepción había alcanzado una importante difusión en sectores hasta entonces ajenos a estas reivindicaciones, como el movimiento obrero¹¹⁰.

A estos contenidos el peronismo les sumó, retomando las discusiones de la década previa, el proyecto de construir una economía centrada sobre el mercado interno. Para Gómez Morales, la conquista de la independencia económica significaba la creación paulatina de un “centro cíclico autónomo” que trasladara el motor de la demanda efectiva del mercado externo al interno¹¹¹. Este centro permitiría crear una sociedad menos abierta al conflicto. Solamente la expansión del mercado interno, a través de una redistribución progresiva del ingreso, elevaría el nivel de vida de las masas. A su vez, “la justicia social” eliminaría de raíz el destructivo conflicto de clases.

¹⁰⁸ En 1946 afirmó que el estado apoyaría “las industrias vitales para el país ó para contribuir al intercambio mundial con productos elaborados o semielaborados”. Juan Perón, *Los Mensajes de Perón*, Ediciones Mundo Peronista, Bs. As., 1952, p. 21. El Primer Plan Quinquenal sostuvo la conveniencia de mantener la competencia externa para incrementar la calidad de los productos locales a la par que consideró la necesidad de estimular la exportación de algunas manufacturas. Finalmente, en el mensaje presidencial de 1948 sostuvo que debían perecer las “industrias antieconómicas” e inclusive “las perjudiciales para la armonía en las relaciones entre países productores”. Véase *D.S.H.C.S.N.*, Año 1948, Tomo 1, p. 28.

¹⁰⁹ Alfredo Gómez Morales, *Política...op.cit.*, p. 218.

¹¹⁰ Sobre el nacionalismo popular véase Marysa Navarro Gerassi, *Los Nacionalistas*, Bs. As., Editorial Jorge Alvarez, 1968, pp. 138-139 y pp. 201-202; María Inés Barbero y Fernando Devoto, *Los nacionalistas*, Bs. As., Ceal, 1983, pp. 125-133; Cristián Buchrucker, *op.cit.*, pp. 258-276. Para el movimiento obrero véase Hiroshi Matsushita, *Movimiento obrero argentino, 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Bs. As., Hyspamérica, 1986, pp. 185-209.

¹¹¹ Alfredo Gómez Morales, *Política...op.cit.*, p. 49.

En esta meta, la industrialización ocupaba un lugar privilegiado. La historiografía sobre el tema ha señalado que la cuestión industrial era tratada por Perón a partir del concepto de “nación en armas”¹¹². Sin embargo, la idea de que la industria era esencial para la defensa integral de la nación fue acompañada de otras concepciones.

En primer lugar, la idea de que la industrialización permitiría asegurar la independencia económica. En 1946, el peronismo retomó la recusación contra el concepto de industria natural al señalar que serían objeto de promoción también las industrias que utilizaban materias primas de importación. Entre las razones de orden económico que justificaban este criterio, se afirmaba que la industrialización permitiría absorber los excedentes no exportables, estabilizar los precios al margen de las fluctuaciones del mercado internacional, alcanzar la estabilidad monetaria y aumentar las fuentes de recursos fiscales, independizándolos aún más del comercio exterior¹¹³.

Esta concepción alcanzaba en ocasiones rasgos autarquizantes. Así, al presentar el Plan en el Congreso Perón señaló:

“(…) es menester ir ya estableciendo un mejor ciclo económico dentro de la Nación, y a ello también tiende nuestro plan. Debemos producir el doble de lo que estamos produciendo ; debemos a ese doble multiplicarlo por cuatro mediante una buena industrialización, es decir enriqueciendo la producción por la industria ; distribuir equitativamente esta riqueza y aumentar el standard de vida de nuestras poblaciones hambrientas, que son la mitad del país ; cerrar ese ciclo con una conveniente distribución y comercialización de esa riqueza; y cuando el ciclo producción – industrialización – comercialización - consumo, se haya cerrado *no tendremos necesidad de mendigar mercados, porque tendremos el mercado dentro del país*”¹¹⁴

Por detrás de esta derivación se escondía la centralidad de la cuestión social. En este sentido, se entendía que la industrialización permitiría consolidar el orden social. Por un lado, sólo por su intermedio se elevaría la renta nacional, incrementando las posibilidades

¹¹² Fermín Chávez, *op.cit.*, p. 11; Alberto Ciria, *Política y Cultura Popular: la Argentina Peronista, 1946-1955*, Bs. As., Ediciones de la Flor, 1983, pp. 17-21.; Ricardo Sidicaro, “Contribuciones para el Estudio de las Ideas Políticas de Perón” en *Estudios Sociales*, Año V, n° 8, 1er. Semestre de 1995, pp. 32-35; Carlos Altamirano, *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*, Bs. As., Ariel, 2001, p. 24.

¹¹³ Ídem, pp. 357-366.

¹¹⁴ Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Bs. As., 1946, Tomo 1, p. 20.

de la redistribución del ingreso¹¹⁵. Por el otro, los dirigentes peronistas confiaban en que el sector industrial contribuiría al orden social directamente a través de la creación de fuentes de trabajo. Esta concepción se mantuvo aún cuando, hacia finales de la década de 1940, comenzaban a evidenciarse los límites del aporte de la industria en términos de ocupación obrera. Así, por ejemplo, en 1950 el general peronista Garimaldi pronosticó que en el futuro la industria absorbería el sesenta por ciento de la población activa pese a las notorias dificultades que el sector atravesaba. Dos años más tarde, en el momento más profundo de la crisis, Gómez Morales señaló con orgullo apenas disimulado, que la industria podía contrarrestar “en forma apreciable” cualquier perturbación externa. Para él, la industria era y continuaría siendo “el foco principal de atracción de las masas inmigratorias”¹¹⁶. Aunque fallido, el diagnóstico revela la importancia acordada por el peronismo a la industria como sector económico y como modelador del orden social.

La importancia otorgada a la industria como generadora de empleo no significó que el problema de sus altos costos de producción no fuera percibido por las autoridades, aunque -como veremos- las políticas peronistas poco hicieron para atacar ese problema. Así, por ejemplo, en 1947, Perón condicionó toda protección a la reducción de los costos y el aumento de la productividad. La producción costosa era anatematizada como “antisocial”. Al año siguiente el secretario de Industria señaló que “la promoción industrial y su desarrollo expansivo y ascendente se logran, primero mediante la racionalización de los

¹¹⁵ Ídem. Véase también Miguel Miranda “Cómo se dirigió nuestra economía y retrasó el progreso industrial del país” en *Hechos e Ideas*, Año VI, n° 42, agosto de 1947, pp. 70-74.

¹¹⁶ Eduardo Garimaldi, *El Potencial Industrial de la Nación*, Mendoza, 1950, pp. 8-9; Gómez Morales, *op. cit.*, p. 49.

rendimientos y de la producción; segundo, mediante el ordenamiento de la distribución; tercero, mediante el fomento del consumo”¹¹⁷.

Pero solo recién con la crisis económica de 1952 estos problemas tomaron mayor importancia en los planes oficiales. Para entonces el régimen tenía una idea más clara sobre la necesidad de racionalizar el sector industrial y propender a una profundización de la industrialización. Al presentar el Segundo Plan Quinquenal, el ministro de Asuntos Técnicos señaló que:

“Hasta ahora la industria se ha desarrollado en extensión (...) Ahora es necesario que se desarrolle en profundidad, racionalizándose e incrementando su producción con mejores calidades y menores costos, a fin de subvenir no sólo las necesidades del bienestar nacional, sino también ir pensando en (...) la exportación, conveniente para el país, de sus productos”¹¹⁸

Estas ideas resultaban no sólo de la observación de los desequilibrios de la estructura económica por entonces bastante evidentes, sino también de las claras recomendaciones que surgían de las teorías de desarrollo y de los trabajos de la CEPAL.

En resumen, la doctrina peronista colocó al estado en un lugar central en la regulación económica. Entendía que sólo el estado, asistido por los organismos consultivos, podía organizar las fuerzas económicas en pugna y promover la búsqueda del bienestar colectivo por sobre el destructivo predominio de los intereses particulares. Estas ideas se basaban en la desconfianza del mercado como mecanismo asignador de los recursos, que hundía sus raíces en la experiencia mundial de la década previa. Por otro lado, hallaron justificación en las propuestas de los planificadores occidentales, para quienes el estado podía desempeñarse de manera más efectiva que los mercados en la búsqueda del bienestar

¹¹⁷ *Discurso pronunciado por el secretario interino de Industria y Comercio, Sr. José Constantino Barro en la Fiesta de la Vendimia*, Bs. As., Ediciones SIC, 1948, s/p.

¹¹⁸ *Presidencia de la Nación, 2do. Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 121.

común, y en la doctrina social de la Iglesia, cuyos principios refutaban el liberalismo económico y su concepción del estado.

Retomando los debates de la década previa, el peronismo recogió la idea de crear una economía orientada hacia el mercado interno, que se fundaba tanto en los diagnósticos pesimistas sobre el destino de las exportaciones que circulaban en los ámbitos profesionales y gubernamentales como en el objetivo de crear una sociedad más integrada. La industrialización ocupaba un lugar central en la creación de una economía menos vulnerable a las fluctuaciones del mercado interno, y por lo tanto más autónoma, y en la consolidación del orden social. Sólo por medio de ella se podía asegurar el crecimiento de la renta y la elevación del nivel de vida de las masas obreras, evitando los efectos de los ciclos internacionales. Paralelamente, la industria ocuparía un lugar prominente en la generación directa de empleo, contribuyendo así a la estabilidad social.

2.2 El capitalismo y los capitalistas:

Perón concebía al capitalismo como un sistema organizado en torno del mercado y basado en los principios del liberalismo. En este sentido, entendía que su fin estaba próximo¹¹⁹. El capitalismo constituía una fuerza internacional sin patria; un imperialismo que buscaba saciarse sin reparar en medios sobre la base de la explotación del hombre por el hombre¹²⁰. Frente a él, se levantaba el comunismo, un sistema en el que se planificaba la acción del estado y del pueblo con “un desprecio absoluto por su libertad”. El surgimiento del comunismo tras la Revolución de 1917 marcaba el inicio de la era de las masas. En la lucha entre estos dos sistemas, el comunismo llevaba ventaja ya que no era causa sino efecto, “de

¹¹⁹ “Explicó el Plan el primer magistrado a los industriales” en *La Nación*, 28 de noviembre de 1946.

¹²⁰ *Doctrina Peronista*, Bs. As., 1947, p. 150 y ss.

modo que para que desaparezca tiene que desaparecer primero el capitalismo. Es una utopía querer hacer desaparecer el comunismo si no desaparecen la explotación y los abusos del capitalismo”¹²¹.

Anatematizado como sistema, Perón reconoció que era necesario distinguir entre el capitalismo y lo que se denominaba “capital patrimonial”. Si el primero era una fuerza expoliadora e internacional, el capital patrimonial era el producto del hombre de trabajo y progresista. Combatir ese capital “equivaldría a combatir el trabajo mismo, pues no es otra cosa el capital que trabajo ahorrado y acumulado”¹²². En este sentido, el capital patrimonial debía ser estimulado, ya que era considerado indispensable para la economía social¹²³. Pero para ser útil a la comunidad, el capital debía cumplir su función social, lo que significaba la subordinación de los intereses individuales a los de la colectividad¹²⁴.

La distinción entre capitalismo y capital patrimonial reconocía una larga tradición en el pensamiento social católico. En Argentina había sido difundido por monseñor De Andrea¹²⁵. Era una distinción poco práctica, pero servía al peronismo para reforzar su equidistancia del capitalismo y del comunismo soviético¹²⁶.

Al desconocer la nacionalidad del capital como un factor de importancia, esta distinción estaba en conflicto con el antiimperialismo sostenido por nacionalismo popular. La ambigüedad en torno al papel del capital extranjero se mantendría en la doctrina oficial. Así, por ejemplo, en el día de la Industria de 1946, el presidente utilizó expresamente la

¹²¹ Véase el discurso pronunciado en diciembre de 1950 durante la guerra de Corea en *Filosofía Peronista*, Bs. As., 1954, p. 44.

¹²² Servicio Internacional de Publicaciones Argentinas, *Inversiones Extranjeras en la Argentina*, Bs. As., 1953, vol. 1, p. 42.

¹²³ *Doctrina Peronista*, Bs. As., 1947, p. 150.

¹²⁴ Alfredo Gómez Morales, *Política...op. cit.*, p. 75 y 102.

¹²⁵ Loris Zanatta, *Del Estado Liberal a la Nación Católica. Iglesia y Ejército en los Orígenes del peronismo 1930-1943*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1997, p. 342.

¹²⁶ Abelardo Villegas, *Reformismo y Revolución en el pensamiento latinoamericano*, Méjico, Siglo XIX, 1971, p. 220.

primera definición en contraposición al criterio nacionalista¹²⁷. Pero meses después, la doctrina peronista recogió un discurso de Perón donde se afirmaba que el capital extranjero sólo había buscado ganancias fáciles y seguras limitando el desarrollo del país¹²⁸.

En realidad, esta tensión nunca fue resuelta por Perón y se mantuvo hasta los años finales del régimen, inclusive luego de la sanción del primer régimen legal de inversiones extranjeras en 1953. Este régimen ha sido presentado por la historiografía como expresión del “cambio de rumbo” del peronismo. Sin embargo, en él puede constatar que aun para el gobierno que ansiaba nuevas inversiones, debían imponerse condiciones al capital extranjero¹²⁹. En el mensaje respectivo se señalaba que el desarrollo debía basarse en el ahorro nacional, aunque se reconocía que el capital extranjero permitía acelerarlo sin disminuir el consumo interno. La ley buscaba “hacer coincidir el interés del inversor con los intereses nacionales”, alentando el ingreso de “capitales extranjeros *productivos* que deseen *cooperar* con nuestro desarrollo económico”¹³⁰.

Aun con estas condiciones, el ministro de Economía alertaba sobre:

“la paradoja que se les presenta a muchos países que han mantenido condiciones excesivamente liberales para el capital extranjero, los cuales observan que los egresos de divisas por los conceptos señalados (beneficios, amortizaciones y otras transferencias), sin contar las filtraciones o egresos invisibles, representan con frecuencia cantidades superiores a los ingresos de nuevos capitales. En estas condiciones, *no hay ninguna duda que esas inversiones no son tan útiles, como se preconiza, para el desarrollo autónomo de la economía social de un país*”¹³¹

¹²⁷ *Discurso del general Perón con motivo de la celebración del Día de la Industria, el 6 de diciembre de 1946*, Bs. As., Subsecretaría de Informaciones, 1946.

¹²⁸ *Doctrina Peronista*, p. 151.

¹²⁹ *D.S.H.C. D.N.*, Año 1953, Tomo 1, pp. 671-673.

¹³⁰ Esa coincidencia se traducía en la limitación de la remesa de utilidades para evitar problemas en el balance de pagos; el ahorro de divisas que la inversión implicara; su ajuste a los planes de desarrollo; y el tratamiento igualitario al conferido al capital nacional.

¹³¹ Alfredo Gómez Morales, *El Estado económico del país y la Ejecución del Segundo Plan Quinquenal*, Ministerio de Asuntos Económicos, Bs. As., 1953, p. 24.

Estas claras prevenciones contrastaban con la mirada más ambigua que la CEPAL mantuvo sobre la contribución de las inversiones extranjeras en el desarrollo económico hasta los años sesenta y con las políticas frondizistas de apertura externa¹³².

El interés del régimen por definir el papel del capital en la nueva economía se complementó con sus ideas en torno al rol que debían jugar los empresarios. Desde un primer momento, el peronismo ambicionó integrar a los empresarios en sus propios términos, como lo había hecho con el grueso de la clase trabajadora¹³³. Sin embargo, los planes peronistas por incorporar la opinión del sector empresarial se vieron empañados por el enfrentamiento con sus principales organizaciones que tuvo lugar en 1945. Solo a comienzos de la década de 1950 dieron sus frutos los esfuerzos por crear encuadrar a los empresarios. Pero ello había requerido que éstos aceptaran sus objetivos de construir una economía social y alcanzar la independencia económica.

¿Cuál era la función de los empresarios y de sus organizaciones?. Para Gómez Morales los empresarios eran los motores del proceso económico: “De su iniciativa, de su espíritu creador, de su capacidad, de su tacto, del equilibrio que sepan encontrar entre su interés y el interés general, depende que el esfuerzo de los trabajadores, y las condiciones creadas por el Estado sean aprovechadas, suplidas o desperdiciadas”¹³⁴. Sin embargo, ese reconocido papel central no podía dar sus frutos ni efectivizarse sin organización. En efecto, éste era el

¹³² Raúl Prebisch, “El Desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus principales problemas” (1950) reproducido en *Desarrollo Económico*, Vol. 26, n° 103, octubre –diciembre de 1986. Como derivación de los problemas del sector externo creados por la guerra de Corea, el debate en torno a la conveniencia del llamado al capital extranjero cobró auge en América Latina. La primera incursión abarcadora de la Cepal se expuso en 1954 en *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Véase, *Cincuenta Años del pensamiento de la Cepal*, F.C.E., Santiago de Chile, 1988, Tomo I, p. 24.

¹³³ Véase por ejemplo la exhortación de Perón con respecto a la necesidad de “crear organizaciones sensibles y modernas, con representación de toda la industria para que todos tengan acceso a la defensa de sus auténticos intereses, organizaciones integrales y sin exclusiones”, en *Doctrina Peronista*, p. 155.

¹³⁴ Alfredo Gómez Morales, *La Organización de las Fuerzas Económicas y la Función del Gobierno*, Bs. As., Ministerio de Asuntos Económicos, 1954, p. 12.

único medio que permitiría “afrontar con éxito la complejidad de la vida económica moderna”¹³⁵. Sólo la organización posibilitaría que el estado y los sindicatos obreros conocieran los intereses y las preocupaciones de los industriales.

La organización empresaria era un “derecho- deber” que beneficiaba a sus miembros. A la vez, favorecía a la comunidad en un doble sentido: al obtener ésta “información completa y exacta sobre las tensiones que afectan su propio crecimiento” y como forma de fortalecer el control popular. En este último caso, la organización empresarial permitiría hacer pública y sujeta al control de los ciudadanos “una actividad que, de otro modo, se realizaría inevitablemente a sus espaldas y en su perjuicio”¹³⁶. De esta forma, se entendía que las relaciones entre el estado y los empresarios debían canalizarse a través de las organizaciones empresariales.

Además de representar sus intereses, la organización permitiría formar entre sus miembros un espíritu de solidaridad social e imponer una vigilancia más directa que la del estado. A finales de la experiencia peronista, ello conduciría a Gómez Morales a otorgarle inclusive funciones que en los años iniciales se habían considerado inherentes al estado, como la elaboración de un derecho económico objetivo¹³⁷.

En todos los casos, existían dos requisitos esenciales. El primero era que la organización actuara en función de los intereses colectivos. Acercándose a la concepción liberal, en 1954, éstos ya no eran definidos en oposición a los intereses individuales, sino como la suma de éstos¹³⁸. El segundo requisito era su despolitización. En efecto, Perón había repetido en múltiples oportunidades que ni las organizaciones empresariales ni la de los

¹³⁵ Ídem, p. 10.

¹³⁶ Ídem, p. 15.

¹³⁷ Ídem, p. 16.

¹³⁸ Ídem, p. 17.

trabajadores debían inmiscuirse en política. Paradójicamente, esta despolitización requería de una “unidad espiritual indispensable” que no era ni más ni menos que la doctrina peronista elevada por entonces a “doctrina nacional”¹³⁹.

3. Conclusiones:

Durante los años treinta y la Segunda Guerra Mundial se acentuaron los debates en torno del modelo de desarrollo del país. En los círculos empresariales, las Fuerzas Armadas y los grupos intelectuales se discutieron ampliamente los límites que debía asumir la industrialización, la orientación hacia el mercado externo definida en el último tercio del siglo XIX y el papel que el estado debía adoptar en la posguerra y en el fomento industrial. Estos debates solidificaron preocupaciones y posturas comunes entre estos actores, las que a partir de 1943 permitieron iniciar un cambio en la orientación de las políticas públicas.

En este contexto de ascenso de las ideas industrialistas y mercado internistas surgió el peronismo. Éste se propuso construir una economía menos vulnerable a las perturbaciones externas que, según se pensaba, perdurarían durante la posguerra. Tal objetivo reclamaba una profunda intervención estatal. Construir una economía más autónoma implicaba acentuar la industrialización pero renegando de la autarquía como ideal. Se pensaba que la primera fase de ese proceso significaría sustituir principalmente bienes de consumo, a los que se agregarían algunas industrias estratégicas para la defensa como la siderúrgica. En este sentido, el peronismo recogió los argumentos de los más decididos partidarios de la industrialización, especialmente de los miembros del grupo Bunge quienes ejercerían la función pública en los años iniciales del régimen.

¹³⁹ Ídem, p. 13-14. Gómez Morales señalaba que no se prohibiría al resto de las organizaciones, pero no tendrían intervención en la conducción económica.

Para éste la industria no sólo era necesaria desde el punto de vista de la defensa nacional sino sobre todo como garantía de la independencia económica y la estabilidad social. A través de una adecuada industrialización se incrementaría la renta y se lograría una equitativa distribución del ingreso. A la vez, la industria jugaría un papel central en la creación directa de empleo.

El peronismo formuló también un conjunto de ideas en torno al orden económico ideal. Este era concebido como una “economía social” donde el estado jugaría un papel armonizador entre los intereses individuales y los de la comunidad, subordinando los primeros a los segundos. En esa nueva economía, el papel del capital estaría limitado a cumplir su función social. Aunque se reconocía a la iniciativa privada un lugar principal, se entendía que el papel de los industriales como empresarios y como patronos requería la constitución de amplias organizaciones económicas, las que como las obreras debían ser ajenas a las luchas políticas. Estas concepciones, presentes particularmente en los discursos de Perón, cumplirían un papel importante al organizar una visión que ejerció influencia en las que asumirían las políticas peronistas y en las relaciones entre el estado y las entidades empresarias.

Capítulo 2

Estado e industria: los instrumentos de la política industrial

La intervención activa del estado ha sido central en los países de industrialización tardía. En general, y a excepción de la perspectiva neoclásica, se ha reconocido a la política industrial un rol fundamental en dicho proceso. Se sostiene que la coordinación estatal es esencial para superar las barreras al desarrollo y guiar al mercado hacia el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Estos objetivos requieren de políticas industriales específicas, cuya elaboración exige el desenvolvimiento de enormes habilidades, información y disciplina por parte de los agentes estatales¹.

En Argentina, la construcción de instituciones y la puesta en acción de instrumentos de política industrial se inició tras el golpe militar de 1943 con la creación de la Secretaría de Industria, la sanción del decreto de industrias de “interés nacional” y del Banco de Crédito Industrial. Dado que Perón compartía el diagnóstico castrense sobre una eventual crisis social que sería provocada por la reanudación de las importaciones y la desindustrialización, sobre la necesidad de reorientar la economía hacia el mercado interno para hacerla menos vulnerable a las fluctuaciones de mercado, y sobre la conveniencia de elevar el nivel de vida de las masas a través del incremento de la renta por vía de la industrialización y la redistribución progresiva del ingreso, la política industrial de su gobierno debe verse como una continuación de la orientación tomada en 1943.

¹Aunque existen neoclásicos que reconocen la existencia de “fallas de mercado” y en consecuencia postulan la necesidad de políticas industriales “funcionales”, rechazan las intervenciones selectivas debido a su alto costo. Desde la perspectiva estructuralista la distinción entre intervenciones funcionales y selectivas constituyen un falso dilema. Véase Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos, “Consideraciones Económicas sobre la Política Industrial” en CEPAL, *Documento de Trabajo*, n° 76, 1997. Una introducción a la literatura referida al caso del este asiático es presentada por Robert Wade, *El Mercado... op.cit.*

Durante la década peronista la política oficial combinó una diversidad de instrumentos para impulsar la industrialización. Por un lado, se emplearon instrumentos ortodoxos, encuadrados dentro de la política económica, como la política fiscal, aduanera, crediticia, cambiaria y monetaria. Por el otro, a comienzos de la década de 1950 comenzaron a emplearse instrumentos heterodoxos o específicos, como la intervención directa del estado, la preferencia por la industria nacional en adquisiciones del estado y, en menor medida, programas sectoriales².

Sin embargo, la política no tuvo como objetivo primordial el incremento de la competitividad del sector industrial, que no constituyó una preocupación para las autoridades. Estos límites no impidieron la puesta en marcha de instrumentos heterodoxos y el surgimiento de nuevas instituciones que estaban destinadas a perdurar en la historia económica argentina. De esta manera, nuevas capacidades, instituciones e instrumentos se combinaron para llevar adelante los planes oficiales.

La historiografía ha negado la existencia de un enfoque integral de la cuestión industrial a la par que señala el sometimiento de las políticas peronistas a las demandas de sus bases sociales y a las presiones de los actores económicos³. Nuestra interpretación sostiene que desde 1946 el gobierno peronista optó por una política de desarrollo industrial impulsado también por el convencimiento de que sólo la industrialización podría colocar a la Argentina en una posición de menor debilidad y de mayor autonomía en un mundo bipolar.

Este capítulo se propone analizar el surgimiento de nuevas instituciones y la aplicación de nuevos instrumentos destinados a alentar el crecimiento industrial. En la primer parte se

² La distinción entre instrumentos ortodoxos y heterodoxos pertenece a Wilson Suzigan. Véase, Wilson Suzigan, (ed.) *Industria: política, instituições e desenvolvimento*, Río de Janeiro, IPEA/IPES, 1978, pp. 38-40.

³ Carlos Díaz Alejandro, *op. cit.*; Pablo Gerchunoff "Peronist Economic Policies, 1946-1952" en Guido Di Tella y Rudiger Dornbush, *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, Mac Millan Press, 1989, p. 89.

estudian brevemente las transformaciones que afectaron al aparato estatal a partir de 1943 y en los años iniciales del peronismo. La segunda parte examina el surgimiento y evolución de nuevas instituciones como el Ministerio de Industria y el Banco de Crédito Industrial. Finalmente, se analizan las características principales del primer régimen de promoción industrial, la política aduanera, cambiaria, el régimen de importaciones y la política frente al capital extranjero.

1. El avance del estado:

1.1. Las reformas de la Revolución de 1943:

Cuando el 4 de junio de 1943 las Fuerzas Armadas asaltaron el poder proclamaron como uno de sus objetivos la creación de un estado más autónomo de las clases propietarias. Por entonces, el aparato estatal estaba lejos de carecer de densidad y autonomía⁴. En efecto, como respuesta a los problemas de la Gran Depresión, durante los años treinta la intervención del estado en la economía se había profundizado incluso luego de que se superaran, con asombrosa rapidez, los efectos de la crisis⁵. De esta manera, al control de cambios establecido tras la eliminación del patrón oro, se le sumaron las juntas reguladoras de la producción primaria destinadas a compensar la caída de los precios internacionales, la organización de la Dirección General de Impuestos con el fin de diversificar las fuentes de ingresos fiscales hasta entonces dependiente del comercio exterior y, en 1935, la creación

⁴ La propia revolución de 1943 ha sido interpretada como el resultado de los cambios que se estaban operando en su seno desde por lo menos una década atrás. El carácter estrictamente militar del golpe, sin apoyaturas sociales, ha sido enfatizado por los estudios de Robert Potash *El ejército y la política en Argentina*, Bs. As., Hyspamérica, 1985 y Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Bs. As., Vol. 2., Hyspamérica, 1986.

⁵ Sobre los factores externos que ayudaron a la rápida recuperación véase Arturo O'Connell, "La Argentina... op. cit.". Sobre la política fiscal de Justo véase Daniel Díaz Fuentes, *Crisis y Cambios estructurales en América Latina*, Méjico, 1994. Una visión optimista de las mismas se encuentra en Peter Alhadeff "The Economic Formulae of the 1930's: A Reassessment" en Guido Di Tella y Donald Platt, *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, MacMillan Press, Oxford, 1985.

del Banco Central mixto, institución que involucró al estado en la regulación financiera y monetaria.

En 1937, el inicio de otro ciclo recesivo, que se profundizaría con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, reforzó este proceso. En 1939, se promulgó una ley que otorgó al Poder Ejecutivo la atribución de congelar los precios ante la amenaza del desabastecimiento. Al año siguiente, Federico Pinedo lanzó su fallido Plan de Reactivación Económica. Poco después, cuando la guerra amenazaba con paralizar la economía, el gobierno de Castillo creó una Flota Mercante y, por demanda militar, la D.G.F.M. para la reorganización de las fábricas de armamentos existentes y la planificación de otras nuevas⁶.

Pero el robustecimiento del estado, que se manifestaba en conflictos con los empresarios por la creciente presión fiscal y regulatoria, contrastaba con un orden político en descomposición. En ese marco, la rebelión militar de 1943 se propuso poner fin a la crisis de legitimidad del régimen político inaugurado en 1930. A diferencia de entonces, los militares de 1943 actuaron de manera aislada con respecto al resto de los actores sociales y políticos. Su programa, que era el de la logia militar que controlaba al ejército, planeaba crear un estado menos subordinado a los intereses de las clases propietarias, el capital extranjero y los partidos políticos. Para ello proponían convertir al estado “en órgano regulador de la riqueza, director de la política y armonizador de lo social”⁷.

El programa de 1943 abarcó un conjunto de transformaciones que constituyeron un antecedente de las reformas peronistas. En la historiografía la atención se ha puesto, sobre todo, en la política laboral implementada desde Secretaría de Trabajo, un organismo creado

⁶ María del Carmen Angueira y Emilce Tirre, *Las Fábricas Militares y la Industria argentina de entreguerras*, Bs. As., CEAL., 1995.

⁷ Véase la proclama militar reproducida en Robert Potash, *Perón y el G.O.U.. Los documentos de una logia secreta*, Bs. As., Sudamericana, 1984, p. 202.

a instancias de Perón a fines de 1943. Así se resalta la sanción de leyes sociales y la creciente regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital⁸. En contraste, el análisis de las instituciones vinculadas a la política industrial ha merecido escasa atención. Sin embargo, este proceso fue paralelo a aquel y tenía un significado similar, pues implicaba el avance del estado en la creación de nuevas instancias para la formulación de políticas destinadas a resolver problemas antes marginados por la agenda pública.

En octubre de 1943 se creó la Dirección General de la Industria que vino a reemplazar a la antigua y relegada Dirección de Industria y Comercio, incorporando nuevas agencias especializadas en la elaboración de la política sectorial⁹. Un año después del golpe, se dispuso la organización de la Secretaría de Industria y Comercio como organismo dependiente del presidente de la República. La agencia debía convertirse en organismo coordinador de la economía en el período de la posguerra, hasta tanto no se estableciera un órgano específico para tal función. En forma paralela, se le asignó el fomento de las industrias extractivas y manufactureras, y la promoción del comercio interior y exterior¹⁰. Con estos fines, la Secretaría debía formular la legislación comercial e industrial; fomentar las investigaciones científicas y la enseñanza industrial; estudiar y programar la producción, distribución y consumo de combustibles y energía en general; analizar los tratados comerciales y alentar el abastecimiento de materias primas y productos industriales.

A partir de entonces, la organización de la Secretaría iniciaría una larga evolución que no finalizaría hasta 1953. En un primer momento, se la integró con una Subsecretaría de la

⁸ Sin embargo, la regulación de la relación entre capital y trabajo ha sido rastreada a los años treinta. Véase Hugo del Campo *Sindicalismo y Peronismo*, Bs. As., Clacso, 1983; Ricardo Gaudio y Jorge Pilone "Estado y Relaciones Laborales en el período previo al surgimiento del Peronismo, 1935-1943" en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, n° 94, julio septiembre de 1984.

⁹ La nueva estructura fue ratificada por decreto 15.317 del 27 de noviembre de 1943. *Decretos y Resoluciones del Poder Ejecutivo. Año 1943*, Bernabé y Cía, 1944, pp. 51-53.

¹⁰ *Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio*, Bs. As., Vol. 1, octubre de 1944, p. 17 y subsiguientes.

cual dependían las Direcciones Generales de la Industria y de Comercio, dos nuevos organismos como la Dirección Nacional de Energía y el Instituto Tecnológico, dos fábricas que habían pertenecido a la Junta del Algodón y varias comisiones investigadoras que hasta la víspera habían pertenecido al Ministerio de Agricultura. Pero en la confección de la estructura definitiva también influyeron los conflictos entre los jefes castrenses. Así, a finales de 1944, el enfrentamiento entre Perón y el ministro de Agricultura general Mason, derivó en la incorporación al nuevo organismo de agencias ajenas a su tarea como las juntas de la Producción Agrícola y de la Carne, las Direcciones de Vitivinicultura, Yerba Mate, Algodón, Tabaco, Frutas, Hortalizas y Flores y la Comisión Nacional de Granos¹¹.

Al igual que la Secretaría de Trabajo, la de Industria y Comercio estableció delegaciones en todas las provincias, y comenzó la edición de un boletín donde se publicaban artículos sobre los problemas del sector en la futura posguerra y se difundían las medidas oficiales.

Al establecimiento de una agencia especializada en la formulación de una política industrial se le sumó la creación de un banco oficial para la concesión de créditos a largo plazo al sector industrial. La iniciativa tenía importantes antecedentes en los años finales de la administración Castillo, pero fue en abril de 1944 cuando un decreto dispuso la creación del Banco de Crédito Industrial¹². La nueva institución se estableció gracias al aporte de 50 millones de pesos por parte del gobierno nacional y un préstamo de 100 millones otorgado por el Banco de la Nación.

¹¹ Decreto 29.566 del 11 de noviembre de 1944 en *Boletín...op.cit.*, vol. III, diciembre de 1944. Poco antes, Mason fue reemplazado por el general peronista Pistarini. Por detrás del conflicto estaba la discrepancia sobre la legislación laboral impulsada por Perón mediante el estatuto del Peón que le enajenó a Mason el apoyo de la Federación Agraria, unificando la oposición del sector rural. Véase Alicia Tecuanhuey Sandoval, *La Revolución de 1943: políticas y conflictos rurales*, Bs. As., CEAL, 1988, pp. 81-94.

¹² Véase el decreto y los antecedentes en Ministerio de Hacienda, *El Banco de Crédito Industrial Argentino. Su estructura y sus fundamentos*, Bs. As., 1944, pp. 19-24.

Como veremos más adelante, la dictadura también alentó los planes de Fabricaciones Militares. En 1941 estaban operando la acería de Valentín Alsina y las fábricas de Municiones, de Equipos y de Material de Comunicaciones¹³. A partir de 1943, se impulsaron nuevas plantas de material bélico en Córdoba y Santa Fe. Además, se alentó la instalación del primer alto horno para la producción de arrabio y la creación de sociedades mixtas para la explotación de azufre y la elaboración de caucho, cromo y aceros especiales.

Al acercarse el final de la Guerra, en agosto de 1944, el régimen creó el Consejo Nacional de Posguerra, un organismo específico para la planificación económica que, presidido por Perón, tenía como objetivo acordar políticas para alcanzar un “equilibrio estable” entre las fuerzas económicas y asegurar la plena ocupación durante la posguerra. Sin embargo, dada la coyuntura del momento, caracterizada por el creciente malestar empresarial frente al desembozado intervencionismo estatal, sus primeros planteos tendieron a establecer un compromiso entre los objetivos sociales integracionistas de los militares y la necesidad de establecer claramente el campo de acción estatal, resguardando la “libertad económica” reclamada por el sector empresario¹⁴. Esa actitud conciliadora contrastaba con la política social del régimen. Esta le confirió a la dictadura una base social de la que carecía inicialmente, a la par que le enajenó el apoyo de los industriales. Pero la crisis de legitimidad no se resolvió hasta que las condiciones internas y externas favorecieron una salida electoral, en la cual las Fuerzas Armadas asumieron el compromiso de garantizar la libertad electoral.

¹³ Ministerio de Guerra, *Dirección General de Fabricaciones Militares 1941-1945*, Bs. As, 1945, s/p.

¹⁴ Vicepresidencia de la Nación *Ordenamiento Económico Social*, Bs. As., Kraft, 1945.

1.2. Las reformas peronistas:

El ascenso del peronismo al poder significó la acentuación de las políticas de intervención estatal. Según se ha visto en el capítulo anterior, desde un comienzo Perón le otorgó al estado un rol central en su proyecto. Por un lado, reafirmó el propósito de crear un estado por encima de las clases, capaz de evitar la explotación de unas sobre otras¹⁵. A la vez, el estado era visto como el único actor capaz de destruir los “vínculos coloniales” entre la economía argentina y la de los países industrializados¹⁶. Por último, los peronistas desconfiaban del mercado como asignador de recursos. Por ello pretendían reemplazarlo por la mano visible del estado, que sería capaz de “organizar” la economía con el objetivo de lograr el equilibrio entre producción y consumo¹⁷. Esta concepción se fundaba en la certidumbre de la ausencia de una burguesía capaz de emprender con éxito las tareas que ésta había desempeñado en la Europa decimonónica¹⁸. Pero detrás de esta justificación se hallaba otra que convertía al intervencionismo en una obligación: el contexto de un capitalismo monopolista que negaba toda esperanza en el regreso al *laissez faire*¹⁹.

1.2.1. Fuentes de Financiamiento:

La primera y principal medida propiciada por Perón fue la reforma bancaria, emprendida a su pedido por la dictadura del general Farrell a través de una serie de decretos de marzo de 1946. Se nacionalizaron el B.C.R.A y los depósitos de los bancos privados y se creó un “Sistema del Banco Central” que colocó bajo la esfera de éste a las principales instituciones

¹⁵ D.S.H.C.D.N., Año 1946, Tomo VII, p. 840. Véase también Peter Waldman, *El Peronismo, 1943-1955*, Bs. As., Hyspamérica, 1985, pp.51-52.

¹⁶ Ídem, Tomo VIII, p. 43.

¹⁷ Alfredo Gómez Morales, *Función... op.cit.*

¹⁸ Miguel Miranda “Cómo se dirigió nuestra economía y retrasó el progreso industrial del país” en *Hechos e Ideas*, Año IV, n° 42, agosto de 1947, p. 74.

¹⁹ Alfredo Gómez Morales, *Política op.cit.*, p. 13 y ss.

financieras estatales²⁰. Mediante estas medidas el gobierno amplió su control sobre la política monetaria y comenzó a regular la política crediticia del conjunto del sistema²¹. Paralelamente, a través de la Comisión de Valores, el estado se inmiscuyó en la regulación de los mercados bursátiles²². La segunda innovación fue la creación del I.A.P.I., en mayo de 1946, que monopolizaría la exportación de cereales y, en menor medida, de productos ganaderos. El organismo también controlaría la importación de maquinarias, materias primas e insumos básicos para el sector industrial.

Con estos instrumentos, el gobierno peronista ambicionaba controlar los recursos económicos necesarios para romper los lazos de dependencia externa y “desarrollar el mercado interno hasta que predomine sobre el mercado exterior, como lo enseña la experiencia norteamericana”²³. A la cabeza de este conjunto institucional fue puesto Miguel Miranda, un industrial que dirigiría la política económica oficial hasta enero de 1949. Con su renuncia, el sistema fue desestructurado y el Banco, que hasta entonces había elaborado la política monetaria y crediticia, se convirtió en el brazo ejecutor del nuevo Ministerio de Finanzas²⁴. Sin embargo, estas reformas no significaron una vuelta al régimen bancario anterior. La reforma de 1949 suspendió, además, la garantía del 25 % en oro de la emisión, dándole así al gobierno una mayor flexibilidad en el manejo de la política monetaria.

²⁰ Estas instituciones eran: el Banco de la Nación; el Banco de Crédito Industrial; el Banco Hipotecario Nacional y la Caja Nacional de Ahorro Postal. Véase los decretos respectivos en *Anales de Legislación Argentina*, Año 1946, pp. 536-567; y 585-587.

²¹ María Stella Deligiannis y Stella Maris Martínez “Política Bancaria y Financiera, 1946-1955”, en *Documento de Trabajo* n° 17, Bs. As., 1979, p. 5. La nacionalización de los depósitos era una medida original ya que en Europa Occidental se estaba recurriendo al expediente de la nacionalización de los grandes bancos. Para el caso de Inglaterra y Francia véase Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis... op.cit.*, pp. 340-346.

²² Jorge Lorenzutti, *Dinero, Política y Bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*, Bs. As., Dunken, 1996, p. 161.

²³ Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual, Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 9.

²⁴ *Ídem*, p. 206.

La reforma bancaria le aseguró al gobierno el control sobre los instrumentos monetarios y crediticios con el fin de estimular el incremento de la actividad productiva y el pleno empleo. La nacionalización del comercio exterior, por su parte, le permitió al régimen financiar el crecimiento del gasto público, la adquisición de empresas extranjeras y la compra de maquinarias y otros bienes de capital destinados al estado²⁵. Ambas instituciones le permitieron al régimen redistribuir el ingreso orientándolo del sector primario al sector urbano y en éste a favor de los asalariados²⁶.

Sin embargo, a partir de 1949, debido al deterioro de los términos del intercambio, el financiamiento bancario del gasto público se acentuó. En gran medida ello fue producto de que el crecimiento del éste no fue acompañado por el aumento de los impuestos a un ritmo similar y esto a pesar de las innovaciones del régimen en materia impositiva. Desde un comienzo, éste había impulsado el incremento de la recaudación a través de la creación de nuevos gravámenes y la reforma del aparato recaudador. En 1946, se creó la Dirección General Impositiva que reagrupó las reparticiones creadas en los años treinta, se modificó el impuesto a los réditos y se crearon los impuestos a los beneficios extraordinarios y las ganancias eventuales²⁷. Estas y otras reformas, como el incremento del impuesto a las ventas en 1949, elevaron la presión tributaria como porcentaje del P.B.I. desde un 10,2 en 1945 a un 17,3 en 1954, acercándose así a la de los países industrializados²⁸.

²⁵ En 1958, un informe de la CEPAL señalaba que en la década peronista los gastos públicos habían aumentado un 60 % a precios constantes, y un 32 % por habitante. Véase CEPAL, *El Desarrollo Económico de la Argentina*, Santiago de Chile, 1958, Vol. 1, pp. 134-135.

²⁶ Jorge Roulet y Jorge Sabato "Estado y Administración Pública en Argentina: ¿Frenos o Motores del proceso de cambio social?" en *Historia Integral Argentina*, Vol. 8, Bs. As., CEAL, 1972, pp. 216-217. Véase también José Villarruel, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955" en Mario Rapoport (compil.) *Economía, Política e Historia*, Bs. As., Tesis, 1988, pp. 381-446.

²⁷ El último estaba destinado a gravar el enriquecimiento no alcanzado por el impuesto a los réditos. Ministerio de Hacienda, *Mensaje del Poder Ejecutivo e informe del Ministerio de Hacienda de la Nación referentes a la cuenta de Inversión del Ejercicio de 1946*, Bs. As., 1947, pp. 75-122.

²⁸ Vicente Vázquez Presedo, *Estadísticas Históricas Argentinas 1873-1973*, Bs. As., 1988, p. 317.

Las reformas peronistas modificaron también la composición de los ingresos tributarios. Los impuestos directos, incluyendo los pagos de seguridad social, treparon del 30 % de la recaudación entre 1932 y 1945 al 59 % en 1946-1955. En 1948 dos tercios de la recaudación impositiva provenían de impuestos directos, marcando un récord que no volvería a ser alcanzado en las siguientes décadas. Si bien los pagos a las Cajas de Jubilación alcanzaron el 35 % de la recaudación total durante el período, haciendo el sistema más regresivo, los nuevos impuestos a los ingresos personales y de las corporaciones aportaron poco más del 18 %²⁹.

1.2.2. Reforma Ministerial:

Las reformas financieras fueron seguidas de amplias modificaciones en la organización del Poder Ejecutivo que ponían en evidencia el interés por intervenir en nuevas áreas. En 1946 Perón propuso al parlamento una reforma de la ley de ministerios cuya vigencia se prolongaría hasta la convocatoria a una reforma constitucional. Aunque el proyecto fue retirado poco tiempo después, el gobierno insistió en mantener las secretarías creadas desde 1943: Trabajo y Previsión, Industria y Comercio y Salud Pública, a cuyo frente fueron puestos un sindicalista, un industrial y un médico respectivamente³⁰. A ellas se agregó, en 1946, la Secretaría Técnica que hasta 1949 sería dirigida por Figuerola. Esta agencia, organizada sobre la base del Consejo Nacional de Posguerra, fue encargada de la

²⁹ Atilio Elizagaray, *Taxes, Expenditures and Government economic surplus in Argentina, 1946-1955*, Bs. As., Instituto Di Tella, Bs. As., 1984, pp. 3-9. Sobre la inexistencia de cambios en la composición de la recaudación impositiva que el autor discute, véase CEPAL, *El Desarrollo... op.cit.*, pp. 140-143.

³⁰ Ellos fueron el dirigente del gremio del vidrio José María Freire, el empresario textil Rolando Lagomarsino y el doctor Ramón Carrillo un cirujano de gran reputación y uno de los pocos universitarios que apoyó a Perón. Freire se mantuvo en el cargo hasta 1952, Lagomarsino renunció en 1947 y Carrillo en 1954.

planificación de la reforma del aparato del estado, la confección de estadísticas y la elaboración, coordinación y ejecución de la planificación económica³¹.

Por fin, la reforma constitucional de 1949 le permitió a Perón ampliar el número de ministerios. La ley 13.529 estableció 19 ministerios a los que se agregó uno más en 1952 (véase gráfico 1)³². Pero las reformas no se detuvieron allí. En 1954, Perón introdujo una innovación que alteró la jerarquía ministerial. Una ley redujo a dieciséis el número de ministerios. Pero, paralelamente, estableció cuatro secretarías por encima de la autoridad ministerial. De esta forma, los ministerios se convirtieron en brazos ejecutores de las políticas elaboradas en las secretarías de Asuntos Políticos, Asuntos Técnicos, Asuntos Económicos y Defensa Nacional³³. La nueva estructura no sólo significaba una fuerte centralización en manos de la presidencia sino también un mayor ajuste entre organismos con competencia compartida. En este sentido, constituía un avance con respecto a la ramificada y compleja estructura ministerial establecida en 1949³⁴.

Sin dudas este es el caso de los ministerios económicos. Entre 1946 y 1949 la política económica fue dirigida por el presidente del Banco Central Miguel Miranda, lo que constituía un corte con el pasado, cuando había predominado el ministro de Hacienda. Junto a Miranda, en un segundo plano, participaban el ministro de Hacienda, el secretario de Industria y el secretario Técnico.

Luego de la renuncia de Miranda, el organigrama estatal se modificó. En el área económica convivían un Ministerio de Finanzas encargado de la política monetaria, de cambios, crediticia y bancaria; un Ministerio de Hacienda dedicado a la confección y

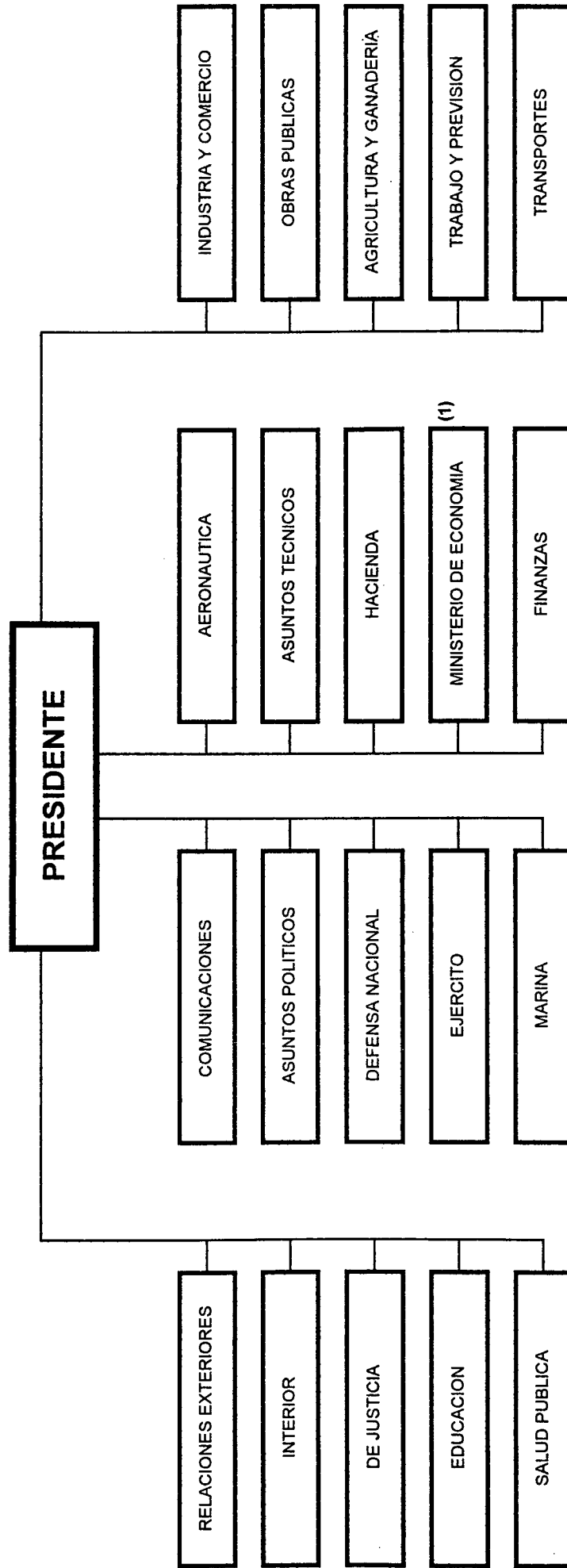
³¹ Véase el decreto 2.098/46 en *A.L.A.*, Año 1946, p. 91-92.

³² Véase las leyes 13.529/49 y 14.121/52 en *A.L.A.*, Años 1949 y 1952, p. 196 y 895 respectivamente.

³³ Véase la ley 14.303 del 27/7/54 y el decreto 13.378 del 11/8/54 en *A.L.A.*, Año 1954, p. 2 y p. 548 respectivamente. Peter Waldmann, *op. cit.*, pp. 74-75.

³⁴ Juan Oyuela, "Los Planes Quinquenales" en *Historia Integral Argentina*, Bs. As., vol. 9, 1972, p. 165.

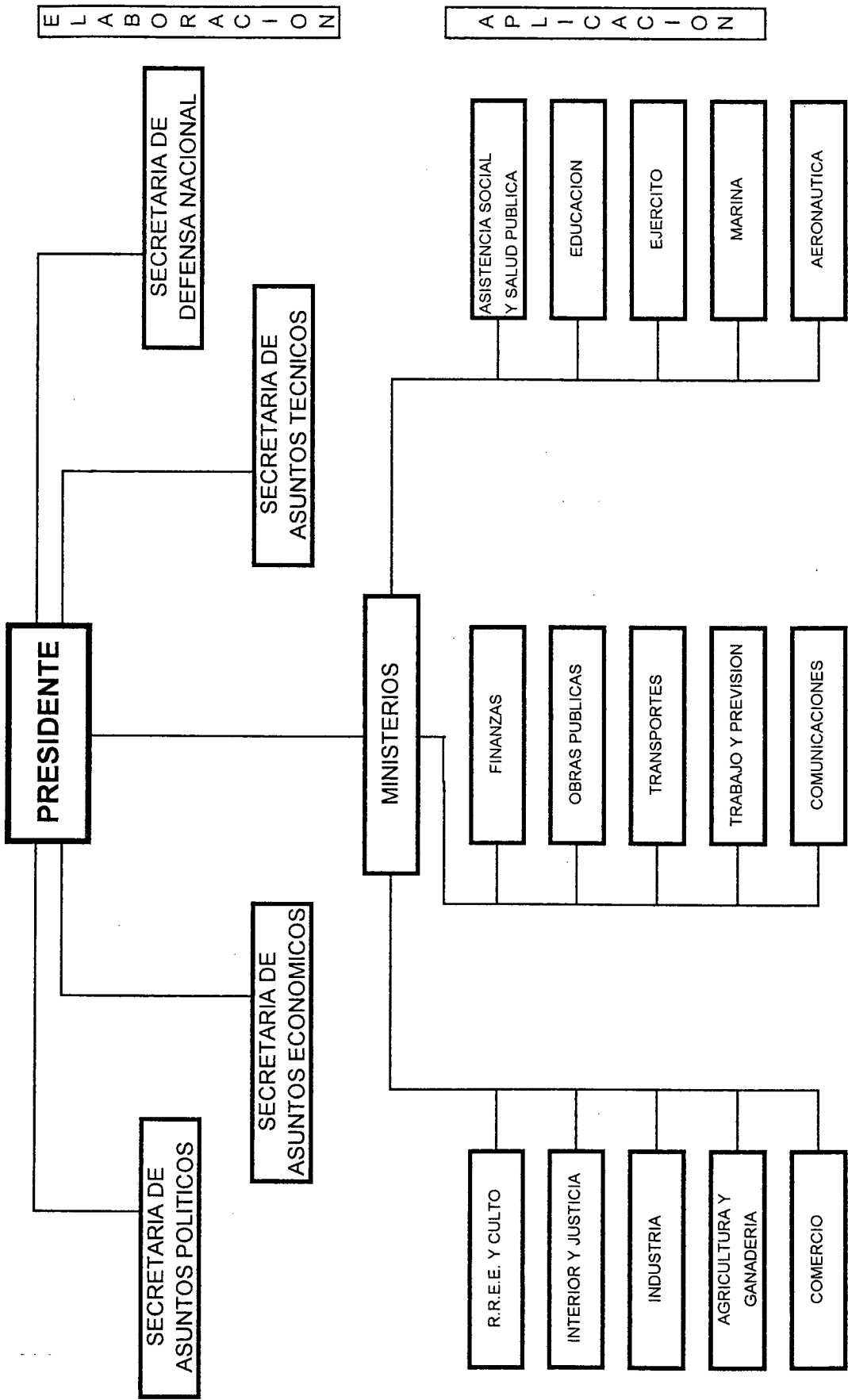
Gráfico 1: Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en 1949



(1) En 1952 se denominó Ministerio de Comercio Exterior. Se crea a su vez el Ministerio de Asuntos Económicos (ley 14121/52).

Fuente: Añales de Legislación Argentina. Año 1949.

Gráfico 2: Secretarías y Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en 1954



Fuente: Ley 14.303 en Anales de Legislación Argentina. Año 1954.

fiscalización del presupuesto, la política impositiva y aduanera; un Ministerio de Economía que asesoraba en la fijación de los tipos de cambio, tarifas y aranceles aduaneros; un Ministerio de Industria y Comercio vinculado a la elaboración y aplicación de la política industrial y comercial y un Ministerio de Asuntos Técnicos cuyo fin era propender a la racionalización administrativa, la recopilación estadística y el contralor de la ejecución de los planes oficiales³⁵. Solo cierta homogeneidad en el equipo económico pudo limitar las asperezas que la diversificada estructura ministerial de 1949 amenazaba crear³⁶.

En junio de 1952 se estableció un Ministerio de Asuntos Económicos con la función de “coordinar y controlar la ejecución de las leyes y de las normas que (...) graviten sobre la economía y las finanzas de la Nación”³⁷, superponiéndose así al área de los otros ministerios. A su vez, el hasta entonces Ministerio de Economía pasó a denominarse de Comercio Exterior, evidenciando el interés oficial por estimular las exportaciones. La nueva estructura intentaba concentrar el control de la política económica en manos de Gómez Morales. Finalmente, cuando en 1954 se elevó su ministerio a la categoría de Secretaría de Asuntos Económicos, su poder se consolidó en tanto los ministerios fueron convertidos en brazos ejecutores de las políticas formuladas por el secretario.

1.2.3. Los elencos peronistas:

Cuando Perón asumió la presidencia no contaba con un sólido partido que lo respaldara y que le reclamara puestos y empleos en la administración estatal. La falta de cuadros

³⁵ Ley 13.529 en *A.L.A.*, Año 1949, pp.196-205. El decreto 10.474/49 fijó a su vez las jurisdicciones de los ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, Finanzas y Economía. Ver p. 697.

³⁶ En 1948, por decreto 28.271, se creó un Consejo de Coordinación Interministerial, constituido por representantes ministeriales, que debía fiscalizar el cumplimiento y desempeño del Plan de Gobierno. A él se le sumó el Consejo Federal Coordinador de Planes de Gobierno como mecanismo de enlace entre el primero y los gobiernos provinciales.

³⁷ *A.L.A.*, Año 1952, p.744.

políticos y técnicos se puso de manifiesto cuando Perón, poco antes de asumir, le solicitó con urgencia a uno de sus hombres de confianza, con fuertes vínculos en la educación superior, personas para cubrir “doce mil nombramientos de categoría”³⁸.

El ascenso del peronismo significó una profunda modificación de los elencos gubernativos ya que a los políticos profesionales provenientes del conservadurismo y el radicalismo disidente se sumaron oficiales de las Fuerzas Armadas, burócratas de carrera, dirigentes sindicales y, en menor medida, empresarios. En la administración central, y en especial en el gabinete económico, este fenómeno se expresó en la presencia creciente de cuadros provenientes de la burocracia civil.

El cuadro 1 muestra la composición del gabinete económico. Entre 1946 y 1949 puede observarse la presencia más importante de empresarios en el gabinete. Dos industriales, Miranda y Lagomarsino, ocuparon posiciones estratégicas en el diseño y puesta en marcha de la política industrial y económica. Otro empresario, Picaso Elordy, con intereses en el agro, la industria y los negocios inmobiliarios, ocupó la cartera de Agricultura. Pero ya entonces se observa la presencia de burócratas de carrera. Por primera vez un contador y doctor en economía fue designado en la cartera de Hacienda, mientras que José Figuerola ocupó la estratégica Secretaría Técnica. A su vez, después de la renuncia de Lagomarsino, en agosto de 1947, y del fracaso de Perón en convocar a otro industrial, un burócrata que había ingresado a la secretaría en 1944 ocupó su puesto. Algo similar ocurrió tras la renuncia del ministro de Agricultura Picaso Elordy en 1947, quien fue reemplazado por Carlos Emery, un ingeniero agrónomo que venía desempeñándose en el área desde 1936.

³⁸ Entrevista a Ricardo Guardo, *Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella*, 11/5/72, p. 44. Guardo era médico odontólogo y miembro del Centro Universitario Argentino donde participaban universitarios ligados al naciente peronismo. Entre 1946 y 1947 fue presidente de la Cámara de Diputados. Era a su vez, cuñado de Rolando Lagomarsino, secretario de Industria y Comercio entre 1946 y 1947.

Entre 1946 y 1949 quienes luego ocuparían lugares estratégicos en el gabinete económico ya estaban desempeñando funciones de segundo nivel. El caso paradigmático fue el de Alfredo Gómez Morales. Hijo de un panadero español, Gómez Morales se recibió de contador en 1932 y se incorporó a la Dirección General de Impuesto a los Réditos cuando ésta se organizó en 1933. Después de ser inspector de Grandes Empresas entre 1933 y 1938, fue ascendido a Jefe de la Delegación en Rosario. Un año antes había colaborado en la organización de la Superintendencia de Seguros. En 1944 participó en la organización de la Dirección de Abastecimiento de la Secretaría de Industria. Ese año fue nombrado gerente de la Dirección General de Réditos y en 1947 dirigió la Delegación Capital de la recientemente creada D.G.I.. Finalmente, entre 1946 y 1947, como subsecretario de Industria, le fue asignada la tarea de organizar la Di.N.I.E., el ente estatal que reunía a las empresas alemanas intervenidas en 1945.

Cuadro 1
Composición y origen del gabinete económico peronista 1946-1955

Nombre y Apellido Año de nacimiento	Ocupación anterior y año de ingreso a la administración pública.	Cargo desempeñado en el gabinete
Miguel Miranda 1891	Industrial de Hojalatería y Conservas, 1945	Presidente del B.C.R.A. Y del Consejo Económico, 1946-49
Rolando Lagomarsino, 1903	Industrial de la confección, 1945.	Secretario de Industria, 1946-47
Ramón Cereijo 1913	Doctor en Economía, Inspector General de Réditos, 1936	Ministro de Hacienda, 1946-52
Alfredo Gómez Morales 1908	Contador Público, Inspector de Grandes Empresas de la Dirección General de Réditos, 1933	Presidente del Banco Central Ministro de Finanzas, 1949-52 y de Asuntos Económicos, 1952-55
José Constantino Barro 1906	Contador Público, miembro de la Secretaría de Industria, 1944	Ministro de Industria, 1947-52
José Figuerola 1897	Abogado, Jefe de la División Estadística del Departamento Nacional de Trabajo, 1930	Secretario Técnico, 1946-49
Orlando Maroglio 1902	Empleado del Banco de la Nación. 1924	Presidente del B.C.R.A., 1947-49

Juan Picazo Elordy 1909	Estanciero e industrial, Subsecretario de Industria, 1945	Ministro de Agricultura, 1946-47
Roberto Ares S/d	Abogado, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1942	Ministro de Economía, 1949-1952.
Carlos Emery 1904	Ingeniero Agrónomo, jefe de la Comisión de Inspección Técnica de la Comisión Nacional de Granos. 1936	Ministro de Agricultura, 1947-52
Raúl Mendé 1912	Médico, Intendente de Esperanza en 1946. Secretario de Cultura y Policía Municipal de Bs. As. 1948.	Ministro de Asuntos Técnicos, 1949-55
Pedro Bonanni 1906	Abogado, Contador Público. Director de la Caja Nacional de Ahorro hasta 1948.	Ministro de Hacienda, 1952-55
Rafael Amundarain 1911	Jefe de la Dirección General Impositiva en Ayacucho, Junín y Avellaneda; Subgerente del Banco de la Nación Argentina, 1950.	Ministro de Industria, 1952-53
Orlando Santos 1915	Contador Público, Inspector de la Dirección General de Impuesto a los Réditos, 1938.	Ministro de Industria, 1953-55
Miguel Revestido 1918	Doctor en Economía, miembro del Ministerio de Agricultura, 1944	Ministro de Finanzas, 1952-55
José B. Gelbard 1917	Comerciante e industrial. Presidente de la CGE.	Miembro del Consejo Económico Nacional, 1953-55.
Antonio Cafiero 1923	Doctor en Economía, Consultor financiero de la Embajada en E. U.A., 1948.	Ministro de Comercio Exterior, 1952-54; Ministro de Comercio, 1954-55.
Carlos Hogan S/d	Escribano. Funcionario de Obras Sanitarias y el Banco Hipotecario. Embajador en Gran Bretaña, 1950-1952	Ministro de Agricultura, 1952- 55.
Pedro Yesari 1920	Contador Público. Master en Public Administration (Harvard, Estados Unidos) Miembro del Departamento de Investigaciones Económicas del B.C.R.A., 1938	Ministro de Asuntos Técnicos, 1955

Fuente: *Quién es quién en Argentina*, Bs. As, Editorial Kraft, 1943, 1947, 1950, 1955.

Entre 1949 y 1952 el predominio de los burócratas en el gabinete económico se hizo total ya que la caída de Miranda fue acompañada de la renuncia de otros industriales que

ocupaban puestos oficiales como Aquiles Merlini, industrial metalúrgico que presidía la Confederación de Industrias Metalúrgicas y el Banco Industrial desde 1948. Entonces, Gómez Morales se convirtió en la cabeza del gabinete como ministro de Finanzas y presidente del Banco Central. Junto a él permanecieron Cereijo en Hacienda y Barro en Industria. A la par, Roberto Ares, un funcionario de carrera de la Cancillería, fue nombrado ministro de Economía mientras que Mendé, un dirigente peronista santafecino, culminaba su meteórica carrera reemplazando a Figuerola en Asuntos Técnicos³⁹.

En su segunda presidencia, Perón reforzó esta composición. Gómez Morales y Mendé fueron ratificados y se mantuvieron en sus cargos hasta 1955. En Hacienda fue designado Pedro Bonanni, de larga actuación en la Caja Nacional de Ahorro Postal. Rafael Amundarain, un funcionario que se inició en la Dirección General de Impuesto a los Réditos y que había ocupado cargos en el Banco de la Nación, reemplazó a Barro en el Ministerio de Industria. Carlos Hogan, un ex funcionario y diplomático, reemplazó a Emery en Agricultura. Miguel Revestido, un burócrata del ministerio de Agricultura y de Gas del Estado, ocupó el Ministerio de Finanzas. Por fin, Antonio Cafiero, Director de Economía Social del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue designado ministro de Comercio Exterior. Ningún empresario obtuvo un cargo ministerial. Recién en 1953, José Gelbard, quien presidía C.G.E., ocuparía un sitial en el gabinete como asesor.

Otro hecho debe ser destacado: de los dieciséis funcionarios que ocuparon carteras del gabinete económico, sólo tres eran empresarios; siete entre los más importantes (Gómez Morales, Cereijo, Barro, Revestido, Santos, Bonanni y Cafiero) eran contadores o doctores en economía egresados de la Universidad de Buenos Aires sin aparente conexión con el

³⁹ Una cláusula constitucional prohibió a los extranjeros ser designados secretarios de estado con lo que Figuerola debió renunciar.

mundo empresarial; dos eran ingenieros agrónomos; tres, abogados; y sólo uno tenía una carrera política pero de poca importancia. Además, entre los más destacables por su posición, cuatro se habían desempeñado en la Dirección General de Réditos desde los años treinta: Cereijo, Gómez Morales, Amundarain y Santos. Esta experiencia, como el hecho de que ocho ministros tuvieran la misma formación, brindaba mayor cohesión al grupo⁴⁰.

Como veremos en el capítulo 4, el predominio de burócratas en los puestos clave de la política económica no fue sólo resultado del fracaso de Perón para atraer industriales o empresarios a su movimiento. También era expresión de su concepción de la política pública que restringía su formulación a los especialistas. Las políticas públicas debían estar en manos de quienes poseían los conocimientos necesarios y quedar fuera del ámbito de discusión pública⁴¹.

2. Los Instrumentos de la política industrial:

2. 1. Un Ministerio de Industria y Comercio:

La evidencia más directa del interés del régimen por la definición de una política industrial estuvo dada por la creación de una institución específica para su formulación y aplicación. Aunque la Secretaría de Industria se creó en 1944, en los años subsiguientes se transformó al calor de las nuevas atribuciones que se le asignaron. Según se observa en el gráfico 3, en 1947 la Secretaría de Industria estaba compuesta por dos subsecretarías, especializadas en la política comercial y en la industrial respectivamente, y dos direcciones nacionales: la Dirección de Defensa Nacional, que servía de enlace entre la Secretaría de

⁴⁰ En 1985 Gómez Morales recordaría que, tras la caída de Miranda, quien no había contado con el apoyo de los Cereijo y Barro, "Pasamos a constituir un verdadero equipo, con distribución de responsabilidades; todos éramos doctores en Ciencias Económicas menos Barro, que era contador, así que hablábamos el mismo lenguaje" en Félix Luna, *Perón y su Tiempo*, Bs. As., Sudamericana, 1985, Vol. 2, p. 117.

⁴¹ Charles Lindblom, *El proceso... op. cit.*, pp. 48-49.

Industria y el Ministerio de Guerra, y la Dirección Nacional de Energía, que agrupaba a Y.P.F., Gas del Estado, Agua y Energía y las Direcciones Generales de Combustibles Vegetales y de Combustibles Sólidos y Minerales. La primera empresa tenía una larga historia y una bien consolidada estructura. Gas del Estado, creada en 1946, experimentaría una gran expansión durante el decenio peronista, a partir de la construcción del gasoducto que unió Comodoro Rivadavia y Buenos Aires. Por su parte, Agua y Energía fue organizada a partir de las centrales del interior nacionalizadas entre 1944 y 1945, a las que se sumaron los servicios eléctricos de Santa Fe y Buenos Aires. Esta empresa amplió su radio de acción a todo el país, a excepción de la capital, iniciando un vasto programa de centrales hidroeléctricas y térmicas⁴². Por último, la Dirección de Combustibles Sólidos y Minerales puso en evidencia el objetivo de propender a la búsqueda y explotación de yacimientos nacionales de carbón para reducir la dependencia del producto inglés. El principal proyecto fue la explotación del yacimiento de Río Turbio en Santa Cruz.

Las funciones principales de la Secretaría de Industria eran conducidas por las subsecretarías de Comercio y de Industria. La primera estaba compuesta por diversas agencias vinculadas a la comercialización. Entre ellas, resaltaba la Dirección de Abastecimiento, cuya misión era normalizar el abastecimiento de los mercados, que se habían visto desequilibrados por el incremento de las exportaciones y la caída de la producción local durante la Guerra. En este sentido, se establecieron precios máximos, inicialmente para artículos de primera necesidad. Además, junto a la Dirección de Exportación e Importación, ejerció un virtual control sobre la importación y exportación de

⁴² Sin embargo, el proyecto más importante, la construcción de la represa y central hidroeléctrica de Salto Grande, no tuvo principio de realización. La producción de hidroelectricidad ascendió de un promedio 140 millones de kwh entre 1940-1944 a 410 en 1955. Sin embargo, en el total de la producción el incremento fue insignificante: de un 4,1 del total a un 6,1 %. Véase CEPAL, *El Desarrollo Económico de la Argentina*, Méjico, 1959, Vol. III, p. 11

manufacturas. Abastecimiento informaba sobre la situación del mercado interno y, sobre esa base, la Dirección de Exportación e Importación emitía los certificados de necesidad para la tramitación de los permisos de cambio ante el Banco Central⁴³. De esta forma, hasta 1952, cuando se creó el Ministerio de Comercio Exterior, las exportaciones de manufacturas estuvieron condicionadas al abastecimiento interno. Por último, la Dirección de Exportación inició en 1947 una fiscalización de la calidad de las manufacturas exportadas con el fin de evitar fraudes y ventas en perjuicio de la reputación de la industria nacional, lo que se complementó en 1944 con la creación de un servicio de reclamos⁴⁴.

La subsecretaría de Industria incluía a la Dirección General de la Industria. Este organismo había sido creado en noviembre de 1943 con el objetivo de alentar la industrialización y la exportación de manufacturas mediante la conquista de nuevos mercados⁴⁵. Bajo su órbita se organizaron diversas dependencias técnicas que, como la Dirección de Industrias Químicas y la de Industrias Metalúrgicas evidencia que el régimen pensaba alentar la expansión de ramas cuyo peso era bastante reducido en el PBI industrial. Además de esos organismos por ramas, se estableció una Dirección de Economía y Política Industrial que fue encargada de la aplicación del régimen de industrias de "interés nacional"⁴⁶.

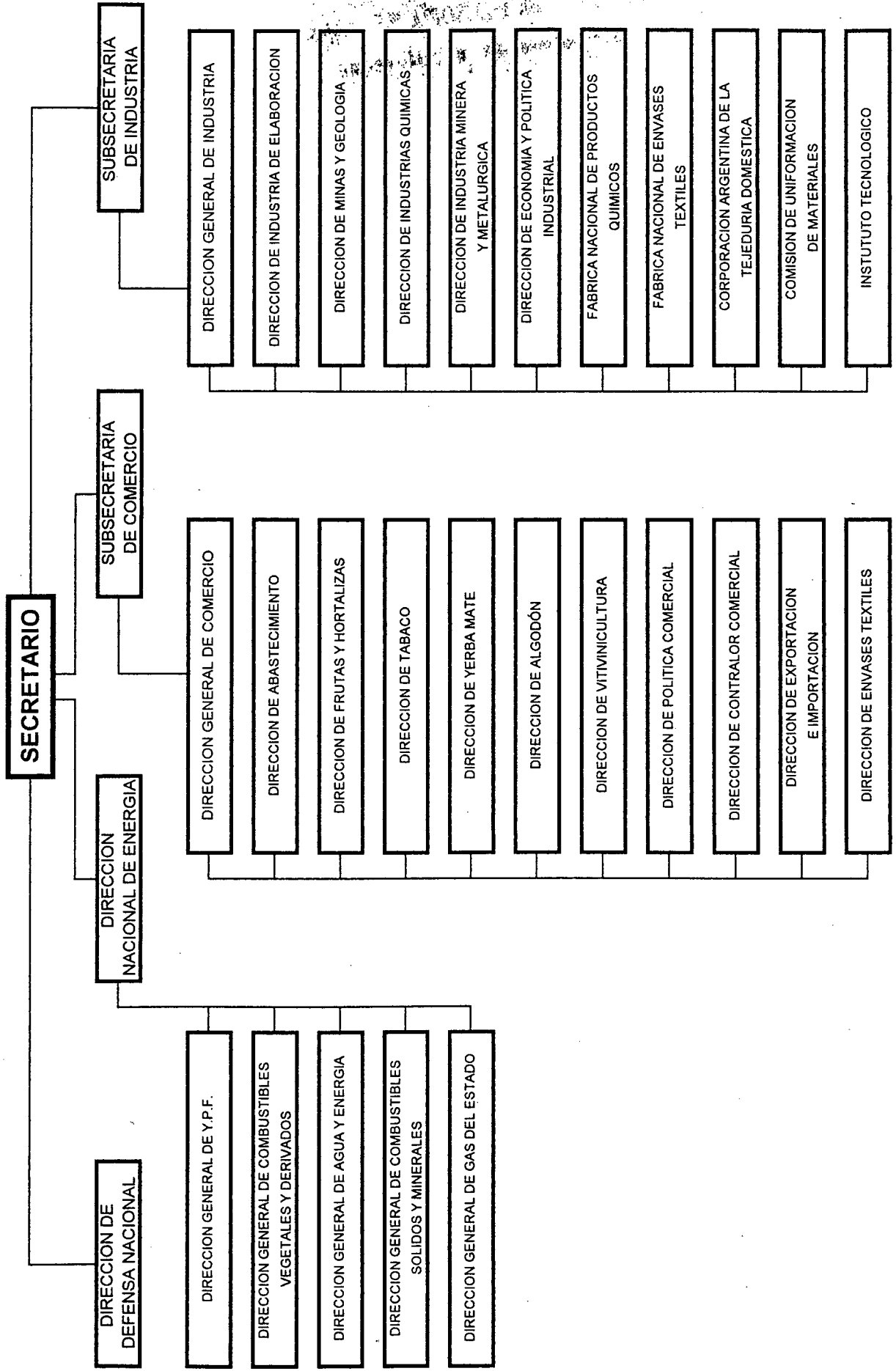
⁴³ Secretaría de Industria y Comercio, *Un Año de Labor de la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación*, Bs. As., 1947, p. 117.

⁴⁴ Entre los artículos incluidos en el régimen de verificación se encontraban hacia 1949 los tejidos de algodón y lana, calzado, frutas secas, conservas, fideos, glicerina, aceite de tiburón, de tung, de oliva, glucosa de maiz, jabón, miel de abejas. Entre 1944 y 1947 se habían recibido 311 reclamos, 75 en 1948 y 33 en 1949. Ministerio de Industria y Comercio, *Memoria correspondiente al año 1949*, Bs. As., 1950, pp. 262-263.

⁴⁵ Secretaría de Industria y Comercio, *Un Año... op.cit.*, p. 57.

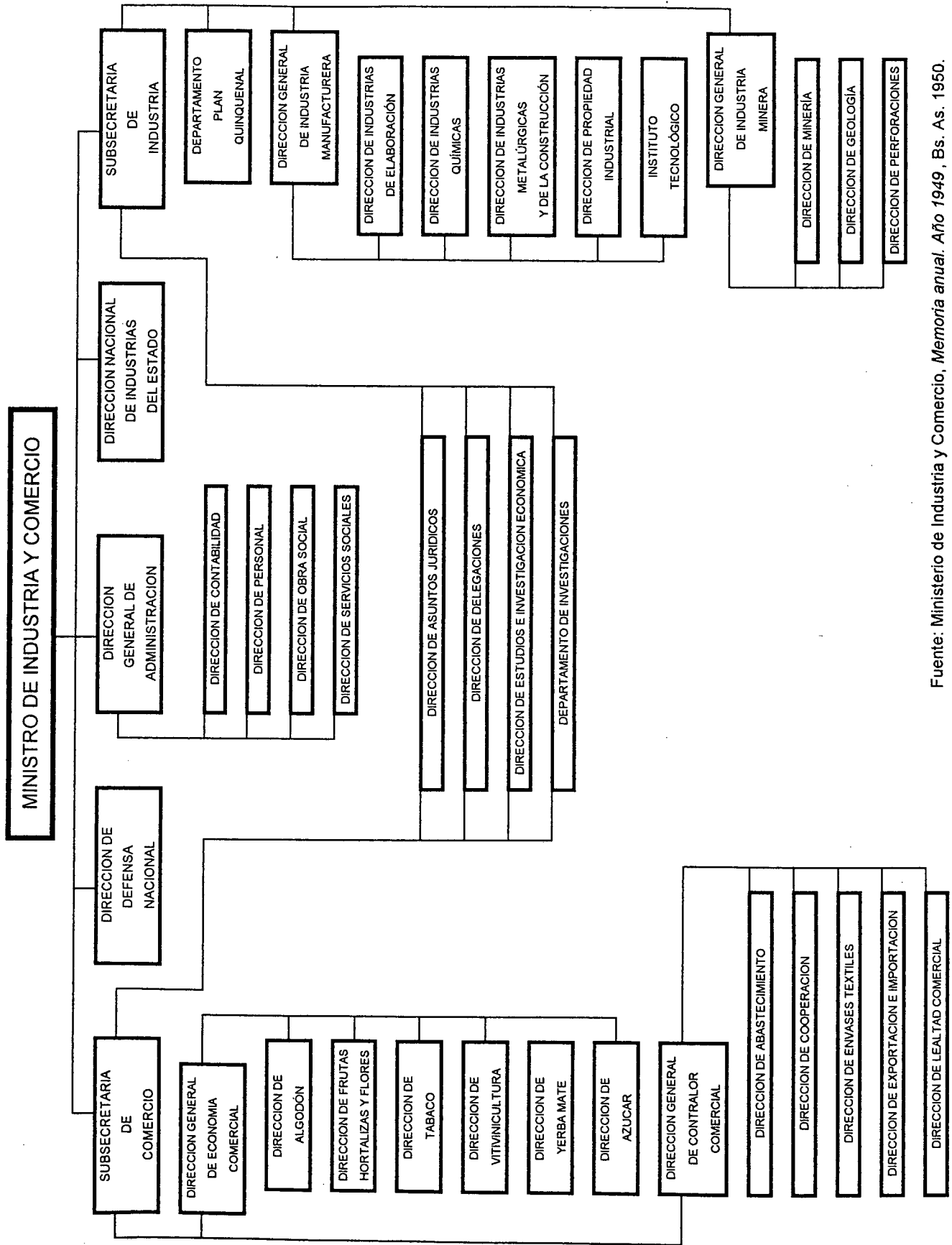
⁴⁶ *Ídem*, p. 271.

Gráfico 3: organigrama de la Secretaría de Industria en 1947



Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, *Un Año de labor de la Secretaría de Industria y Comercio*, Bs. As., 1947.

Gráfico 4: organigrama del Ministerio de Industria y Comercio en 1949



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio, Memoria anual. Año 1949, Bs. As. 1950.

El organigrama de la Subsecretaría de Industria se completaba con el Instituto Tecnológico, un organismo que sirvió de base para la constitución del Instituto Nacional de Tecnología Industrial en 1957⁴⁷. Creado en junio de 1944 bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, poco después fue trasladado a la Secretaría de Industria⁴⁸. Su organización avanzó poco hasta 1947, cuando se instalaron los primeros laboratorios y se orientó su labor tanto hacia la mejora de los métodos de producción existentes como al aprovechamiento de materias primas nacionales destinadas a sustituir importaciones⁴⁹. Para 1952 estaba compuesto por una división Química y otra de Física y Mecánica Industrial con varios laboratorios especializados. A la vez, desde 1947 se dictaron conferencias a cargo de técnicos argentinos y extranjeros⁵⁰.

La organización de la Secretaría de Industria cobró mayor densidad en 1949 cuando alcanzó jerarquía constitucional. Según se observa en el gráfico 4, se fortalecieron los organismos de administración interna en forma paralela al crecimiento del personal. A la vez, la Di.N.I.E., creada durante 1947, fue incorporada como un ente autárquico presidido por el titular del ministerio. A ella se integraron las fábricas textiles y químicas que habían integrado desde 1943 la Dirección General de la Industria.

En relación con las subsecretarías de Industria y de Comercio, la organización de 1949 significó una estructura más racional y mayor amplitud en sus funciones. Ambas compartían la administración de las delegaciones provinciales, la realización de

⁴⁷ Jorge Myers "Antecedentes de la conformación del Complejo Científico Tecnológico, 1850-1958" en Enrique Oteiza (director), *La política de Investigación científica y tecnológica en Argentina. Historia y perspectivas*, Bs. As., CEAL, 1992, p. 149.

⁴⁸ Véase respectivamente decreto 16.008/44 y 31.885/44 en *A.L.A.*, Año 1944, pp. 368-370, y p. 699.

⁴⁹ Así se estudió la obtención de alcanfor (materia prima para películas radiográficas) por síntesis; el aprovechamiento de fibras largas vegetales; de residuos agrícolas para elaborar papel; la obtención de isopropanol para la producción de acetona; utilización de polvos metálicos para pinturas, entre otros.

⁵⁰ Ministerio de Industria y Comercio, *Memoria correspondiente al año 1951*, Bs. As., 1952, p. 46, y "Memoria general correspondiente al período 1946-1951", mimeo, 1952, s/p.

investigaciones económicas y la resolución de cuestiones jurídicas. En la subsecretaría de Industria, a la Dirección General de la Industria Manufacturera (que agrupaba a las direcciones especializadas en ramas), se sumó la de la Industria Minera.

Por su parte, la subsecretaría de Comercio fue estructurada a partir de la jerarquización de las direcciones de Contralor Comercial y de Economía Comercial: la primera orientada al abastecimiento del mercado interno y la fiscalización del comercio exportador e importador; la segunda, con ingerencia en la comercialización de algodón, tabaco, hortalizas, flores, vino, yerba mate y azúcar.

La organización de 1949 no se mantuvo por mucho tiempo. El cambio en el énfasis de la política industrial y económica motivó nuevas reformas. La crisis del sector externo y el incremento de la inflación llevaron a instrumentar transformaciones en la subsecretaría de Comercio. En 1950, se le encomendó a la Dirección de Contralor Comercial el análisis de tres problemas, que según las autoridades del ministerio, estaban interrelacionados: la elevación de los costos de producción y comercialización, la escasez de productos importados y la necesidad de reanudar la exportación de manufacturas⁵¹. El organismo propuso una simplificación de las normas que trababan la comercialización y la exportación de manufacturas y analizó el otorgamiento de tipos de cambio especiales. La nueva orientación se cristalizó en reformas institucionales como el traslado de la Dirección de Exportación e Importación al Ministerio de Economía. Esta última medida, que fue coronada en 1952 con la creación de un Ministerio de Comercio Exterior, significaba que el régimen ya no contemplaba la exportación de manufacturas como una amenaza al abastecimiento del mercado interno.

⁵¹ Ministerio de Industria y Comercio, *Memoria correspondiente al año 1950*, Bs. As., 1951, p. 43.

En forma paralela, la Dirección de Abastecimiento fue elevada de jerarquía. En octubre de 1949 se habían reimplantado los precios máximos para un conjunto de productos de consumo popular. Al año siguiente, el control se amplió a productos químicos, farmacéuticos e inclusive juguetes. El ministerio comenzó a editar en forma semanal largas y detalladas listas de precios máximos, ejerciendo también la fiscalización sobre las existencias locales de maderas, metales, cemento, papel de diarios y otros⁵². Para verificar el cumplimiento de los precios máximos, se creó la Dirección Nacional de Vigilancia de Precios, dependiente de la Presidencia y con jurisdicción nacional. El organismo actuaba por denuncias o bien de oficio y contaba con un cuerpo de inspectores sin radio de acción predeterminado y tareas fijadas diariamente. Además de las inspecciones, se realizaban sumarios, pericias contables, declaraciones testimoniales e indagatorias, careos, detenciones y determinación de sanciones que iban desde arrestos y multas hasta cierres definitivos e incluso la aplicación de la ley de residencia. Aunque el congelamiento de precios no era una solución al problema inflacionario, entre 1952 y 1953, parte del éxito en la contención de la inflación parece haberse debido al eficiente funcionamiento del organismo⁵³.

Por fin, en 1954 tuvo lugar la última reforma integral del ministerio. La ley 14.403 de ministerios desdobló la cartera al establecer un ministerio específico para atender las cuestiones relativas a la política de comercialización en el mercado interno y un ministerio para la dirección de la política industrial y la administración de las empresas públicas⁵⁴.

⁵² Ídem, pp. 49-51.

⁵³ En 1955 una Comisión Investigadora analizó el desempeño del organismo recomendando su mantenimiento al señalar su eficiencia, la ausencia de irregularidades en la aplicación de la legislación y en el cobro de las multas. Véase Comisión Nacional de Investigaciones, *Documentación, autores y cómplices de las irregularidades cometidas durante la Segunda Tiranía*, Bs. As., 1958, Vol. 5, pp. 723-743

⁵⁴ Véase el decreto reglamentario 13.378 del 11 de agosto de 1954 en *A.L.A.*, Año 1954, p. 557-558.

2.2. El régimen de industrias de interés nacional:

A mediados de 1944, la dictadura militar estableció el primer régimen de promoción industrial de alcance nacional. Con esta medida se reconocía que la libre operatoria del mercado no aseguraba el desarrollo de actividades industriales cuyo desarrollo se estimaba necesario. Aquí nos interesa señalar la evolución general de este instrumento durante los años del peronismo mientras que en el capítulo 4 analizaremos su surgimiento. El decreto 14.630/44 establecía un mecanismo para la protección industrial sobre aquellas actividades que emplearan materias primas nacionales y se destinaran al mercado interno, y las que elaboraran artículos de primera necesidad o productos que fueran imprescindibles para la defensa del país. El régimen contemplaba el otorgamiento de derechos aduaneros de fomento y de defensa, cuotas y prohibiciones de importación de bienes similares, exención de derechos y tipos de cambio preferenciales para la importación de materias y maquinarias y subsidios directos en el caso de las actividades fabriles relacionadas con la defensa del país. Los derechos de fomento, que se acordaban cuando el precio CIF del artículo importado más los derechos aduaneros y portuarios fuera superior al costo de producción nacional de los establecimientos “más eficientes”, tenían un límite del 50 % del valor establecido en la tarifa de avalúos, mientras que los derechos de defensa, para el caso de que la producción nacional fuera afectada por maniobras de dumping, permitían superar ese límite⁵⁵. La totalidad de estos beneficios tenía un límite máximo de aplicación de cinco años, con lo que se entendía que la protección debía ser temporaria.

A partir de la presentación de los industriales interesados, la Dirección de Economía y Política Industrial iniciaba un estudio minucioso del sector, de sus características

⁵⁵ Decreto 14.630 en *Decretos del Poder Ejecutivo. Año 1944*, Bs. As., 1945, p. 91.

productivas, costos y volumen de la producción y de las perspectivas a largo plazo. Sobre esta base y de la consulta con delegados del Centro de Importadores y de las Fuerzas Armadas se elevaba la solicitud al Poder Ejecutivo.

Entre 1944 y 1954 treinta y ocho industrias fueron declaradas de "interés nacional", otorgándose los diferentes estímulos contemplados: cuotas de importación, liberación de derechos aduaneros para la importación de materias primas y maquinarias, permisos de cambio especiales para el mismo fin y, en menor medida, subsidios directos. Entre las ramas fomentadas predominaron la química (12), siderometalúrgica (11), la farmacéutica y la de aparatos (4). El beneficio más utilizado fueron las cuotas de importación. Sólo seis industrias recibieron el conjunto de las ventajas contempladas.⁵⁶ (véase apéndice cuadro 1)

El régimen se aplicó hasta 1957. Sin embargo, a partir de 1952, la declaración de nuevas actividades se desaceleró. En 1958 una comisión oficial encargada de evaluar su funcionamiento señaló su eficacia para alentar el crecimiento de ciertas actividades, aunque advirtió que, a partir de 1952, la escasez de divisas y el control sobre la composición de las importaciones establecido por el Banco Central habían relegado al sistema a un lugar secundario⁵⁷. Estos problemas fueron advertidos por el Ministerio de Industria durante el gobierno de Perón. En febrero de 1954, el Primer Congreso de Funcionarios Nacionales y Provinciales convocado por ese ministerio señaló la necesidad de reemplazar el decreto 14.630 por un sistema inspirado en las directivas del Segundo Plan "y preparado con la

⁵⁶ Félix Herrero, *Aspectos Legales de la Promoción Industrial en la Argentina*, Bs. As., del Instituto, 1962, pp. 15-20.

⁵⁷ Ministerio de Comercio e Industria, *Informe y anteproyecto de legislación para la promoción del desarrollo industrial*, Bs. As., 1958, pp. 7-9.

participación de los gobiernos provinciales⁵⁸, pero a septiembre de 1955 aun no se había aprobado un nuevo sistema de promoción.

2. 3. El Caso del Banco de Crédito Industrial:

Durante la década de 1930, los industriales habían demandado la creación de un sistema crediticio acorde con las necesidades del sector. A comienzos de los años cuarenta tuvieron lugar los intentos más serios, aunque infructuosos, para alcanzar tal fin. Finalmente, en abril de 1944, el gobierno militar creó el Banco de Crédito Industrial. La opción por una nueva institución pública especializada fue fundamentada en la inconveniencia de un sistema de crédito descentralizado que, manejado por la banca privada, se guiara con criterios absolutos de lucro⁵⁹.

En su Carta Orgánica, el Banco señaló como objetivo apoyar a las industrias que “tiendan a satisfacer las necesidades imprescindibles de nuestro mercado y las que extraigan, utilicen o manufacturen productos del país, dando preferencia a la pequeña y mediana industria y a las que contribuyan a la defensa nacional y al desarrollo de las economías regionales”⁶⁰. La institución se proponía financiar inversiones o incrementos del capital circulante a largo plazo y sanear la estructura financiera del sector mediante el rescate de deudas bancarias y comerciales. Inicialmente no se señaló como objetivo el fomento de nuevas ramas de la industria.

El Banco comenzó a operar en septiembre, ofreciendo créditos a largo plazo con tasas de interés diferenciales por área geográfica pero todavía con garantía hipotecaria;

⁵⁸ *Metalurgia*, Año XIX, n° 159, enero febrero de 1954, p. 35.

⁵⁹ Banco de Crédito Industrial Argentino, *Memoria y Balance. Año 1944*, Bs. As., 1945, p. 27.

⁶⁰ Ídem, pp. 34 - 36. Las actividades que serían apoyadas eran la industria fabril, la extractiva, los talleres de construcción de vehículos y motores, las empresas constructoras, las fábricas de electricidad, gas y fuerza motriz, y las industrias gráficas.

transacciones con acciones, obligaciones y otros papeles comerciales; suscripción o colocación de valores industriales privados y compra venta de títulos públicos.

En 1945 se amplió el capital y se autorizó la recepción de depósitos y el otorgamiento de préstamos a corto plazo debido a las dificultades de sus clientes para conseguir créditos de la banca comercial. La principal reforma fue la creación de la sección de Fomento Industrial con un capital de cincuenta millones y garantía de la Nación. El objetivo era otorgar préstamos “de habilitación de capitales” a pequeñas y medianas empresas destinados a mejorar su organización y mecanización, trasladar sus instalaciones a áreas productoras de materias primas e instalar entidades dedicadas a la venta de la producción. También se preveía la colocación en el mercado de acciones y valores industriales, la creación de nuevas industrias y fomento de nuevas tecnologías. Entre las industrias a fomentar, además de las que procesaban materias primas nacionales con destino al mercado interno, se ubicaban las que se orientaban a la exportación y las que utilizaban nuevas tecnologías⁶¹. Para promover la descentralización industrial, se proponía un plan de núcleos industriales básicos consistente en el establecimiento simultáneo de usinas eléctricas y pequeñas empresas regionales elaboradoras de materias primas locales⁶².

A partir de junio de 1946, la administración peronista introdujo nuevas modificaciones. El Banco quedó subordinado al “Sistema del Banco Central”. Además, se reforzó su doble orientación hacia el crédito de financiación y de fomento. La reforma de la carta orgánica amplió las posibilidades de recepción de depósitos y autorizó la realización de otras operaciones, aunque prohibió la concesión de préstamos al estado, con excepción de las

⁶¹ B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1945*, Bs. As, 1946, p. 76.

⁶² La tarea del banco no se limitaba al otorgamiento del crédito sino que se proponía la colaboración técnica de la institución para la instalación de empresas, el suministro de una organización contable moderna, la organización de sistemas de comercialización, el asesoramiento en la compra de maquinarias y materias primas, y el estímulo al perfeccionamiento tecnológico. *Ídem*, pp. 80-82.

sociedades mixtas y el I.A.P.I.. Con respecto a los créditos de fomento industrial, se establecieron nuevas finalidades como el financiamiento de nuevas empresas sin garantía de capital, la participación de la institución en empresas de comercialización, la inmigración de mano de obra calificada extranjera y el otorgamiento de becas y subvenciones para nuevas tecnologías⁶³. Anticipando los regímenes de promoción industrial de los años sesenta, se excluyó entre sus beneficiarios a los industriales de las grandes ciudades del litoral⁶⁴. Sin embargo, sólo en 1949 el Banco aprobó nuevas líneas de crédito para la construcción de núcleos industriales y plantas pilotos a tasas de interés cercanas al cuatro por ciento anual y largos plazos de amortización. La caída de la producción agrícola condujo también a establecer una línea especial para los fabricantes de maquinaria agrícola⁶⁵.

Para entonces, debido a la escasez de divisas y el aceleramiento de la inflación, el gobierno había decidido moderar su política de expansión. El Banco Central, por su parte, estableció límites para el otorgamiento de créditos con el fin de instalar nuevas fábricas o ampliar las existentes, a excepción de las de "interés nacional"⁶⁶. Ante el temor de ver limitados sus recursos por disposiciones oficiales, el directorio del Banco se esforzó en explotar las ambigüedades de la política oficial. Así, aunque desde junio de 1944 se había especificado claramente que las industrias de "interés nacional" sólo eran aquellas actividades definidas por un decreto del Poder Ejecutivo, el directorio adujo desconocer de qué actividades se trataba y propuso excluir de las restricciones crediticias a un numeroso

⁶³ B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 63 y ss.

⁶⁴ Carlos Fernández Pardo, "Industrialización y política de crédito, 1944-1955" en *Revista Argentina de Política Económica y Social*, n° 9, septiembre diciembre de 1986, p. 130.

⁶⁵ B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950, pp. 62-64.

⁶⁶ La circular 1.040 de 1948 estableció una reducción de los límites de redescuento para el Banco Industrial del 1 % mensual, lo que implicaba una creciente reducción del dinero disponible para prestar. En 1949 esa restricción fue dejada sin efecto, estableciéndose como criterio para acceder a un crédito que el mismo fuese utilizado para incrementar la producción destinada al mercado interno y que las nuevas instalaciones fueran eficientes y propendieran a reducir costos. B.I.R.A., *Informe sobre propósitos y necesidades*, Bs. As., 1955, pp. 11-13.

conjunto de industrias que iban desde la producción de soda cáustica hasta la fabricación de botellas⁶⁷. Es evidente que el directorio actuaba a favor de la cartera de clientes sin mostrar interés en definir una clara política sectorial.

En 1952, se modificó nuevamente su carta orgánica. Se reconoció entonces la dificultad de recuperar los créditos otorgados para fomento minero e industrial, limitándose la garantía estatal a los primeros. Paralelamente, se acordó la confección y ejecución de nuevos planes de promoción industrial y minera⁶⁸. La reforma de 1952 impuso la creación de nuevas subgerencias especializadas en las diferentes ramas industriales, pero derogó el régimen de fomento industrial⁶⁹. En su reemplazo, fueron establecidas nuevas reglamentaciones para pequeñas empresas y sectores tales como la industria de la seda, construcción naval, de la refrigeración, de pasta celulósica y automotriz⁷⁰.

En 1953, se establecieron criterios para la planificación cualitativa y cuantitativa del crédito ordinario. Se calificó a las empresas de acuerdo a “a) su influencia económico social determinada por su prioridad de acuerdo con los planes oficiales; b) su ubicación según sea descentralizada, desarrolle las economías regionales o posibilite la creación de industrias complementarias; y c) por su grado de integración industrial o minera”⁷¹.

⁶⁷ Véase el episodio en Marcelo Rougier, “La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo” en Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, *Documento de Trabajo n° 5*, Bs. As., 2001, pp. 98-101.

⁶⁸ Banco Industrial de la República Argentina, *Memoria y Balance. Año 1952*, Bs. As., 1953, p. 18.

⁶⁹ *Ídem. Año 1953*, Bs. As., 1954, p. 66. Fueron creadas las subgerencias de Industrias Químicas y del Cuero, de Industrias Textiles, de la Alimentación y Bebidas; de Industrias Metalúrgicas, Mecánicas y Eléctricas; de la Construcción y de la Madera; de Industrias Varias y de Cooperativas.

⁷⁰ *Ídem*, Año 1954, Bs. As., 1955, pp. 26-31.

⁷¹ B.I.R.A., *Informe sobre propósitos y necesidades*, Bs. As., 1955, p. 42. Se buscaba eliminar así “las relaciones entre Banco y empresarios fundadas exclusivamente en el análisis de la situación patrimonial de la firma”.

2.3.1. El desempeño del Banco:

El desempeño del Banco fue seguido con especial interés por los partidarios de la industrialización. En 1950, Samuel Gorbán señaló que la aplicación de la política crediticia no concordaba con los objetivos declarados. El Banco no prestaba sino marginalmente a las pequeñas y medianas industrias, concentrándose en operaciones de magnitud, principalmente con sociedades anónimas. También afirmó que el estado, a través del I.A.P.I., estaba absorbiendo más de la mitad del crédito otorgado por la institución. Finalmente sostuvo que la descentralización industrial no se estaba alcanzando⁷².

El Banco de Crédito Industrial no nació como una institución vinculada al fomento de nuevas ramas industriales, es decir como un banco de desarrollo, pero en 1946 se introdujo una sección específica con ese fin. Si observamos los préstamos ordinarios acordados durante el decenio peronista, es evidente que no llegó a ser una institución de fomento. Los montos máximos de préstamos fueron otorgados a las dos ramas más importantes: la alimenticia y la textil. Entre 1944 y 1946, el primer sector concentró poco más del 20 % del crédito, seguido por una decreciente participación de la industria textil. Por su parte, la industria química y farmacéutica y la metalúrgica se vieron sobrerrepresentadas en relación con su participación en la producción industrial.

Entre 1946 y 1949 la participación de la industria alimenticia descendió, incrementándose la de la industria textil. A partir de 1949 y hasta 1955, esa rama concentró un alto porcentaje del monto de crédito otorgado, seguida de cerca, a partir de 1953, por la industria de la alimentación y por la producción de maquinarias y vehículos. En este último caso, la operatoria del Banco respondía a los lineamientos del Segundo Plan, que

⁷² Samuel Gorbán, "Ritmo industrial en la última década" en *Cursos y Conferencias*, vol. 38, n° 223-225, octubre diciembre de 1950, p. 503-530.

auspiciaba la fabricación de automóviles, tractores y maquinaria agrícola, inclusive mediante importantes créditos a compañías extranjeras (ver capítulo 10).

Cuadro 2
Distribución de los préstamos ordinarios por rama de la industria, 1944-1955
- porcentaje sobre el total otorgado -

Rama	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Alimentos, bebidas y tabaco	17,4	23,0	24,8	12,2	15,5	10,0	11,4	12,1	14,8	13,6	13,7	17,9
Textiles y sus manufacturas	13,3	13,9	8,6	15,0	10,8	22,1	22,1	27,5	30,0	25,2	21,7	28,2
Productos forestales y sus manufacturas	3,3	5,7	4,9	3,6	3,5	3,6	4,1	3,8	4,8	4,0	3,9	5,0
Papel, cartón y sus artefactos	2,9	2,3	1,2	0,6	0,4	0,6	0,8	1,2	0,9	1,1	0,8	1,2
Imprenta y sus publicaciones	0,7	1,4	1,5	1,3	0,9	0,5	0,7	1,2	1,4	0,9	0,9	1,4
Productos químicos y farmacéuticos, pinturas	11,6	9,1	19,1	8,5	7,6	6,1	5,6	6,0	6,7	7,0	4,2	6,2
Petróleo, carbón y sus derivados	-	-	0,1	-	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Caucho y sus manufacturas	0,4	0,7	0,1	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3	0,7	0,9	0,4	0,7
Cuero y sus manufacturas	2,3	2,5	2,0	1,2	1,2	0,9	5,1	1,4	1,7	1,3	2,6	2,6
Piedra, tierra, vidrios y cerámica	5,8	2,4	3,1	1,2	3,3	2,2	2,7	2,7	3,7	3,5	4,8	4,5
Metales y sus manufacturas	30,6	9,7	9,2	9,2	7,1	8,1	8,9	9,1	10,1	10,2	9,3	8,1
Maquinaria y vehículos	6,0	11,0	10,7	7,6	8,0	6,3	6,9	6,9	11,9	17,6	26,9	13,2
Fábricas de electricidad	-	0,5	0,2	0,8	2,7	7,8	7,6	4,6	0,8	0,6	0,8	0,8
Empresas de Construcción	-	12,2	9,1	10,3	10,6	8,9	11,7	5,9	6,1	6,2	4,9	5,0
Yacimientos, canteras y minas	0,4	0,5	1,5	1,4	1,7	1,0	0,6	1,2	1,6	1,7	1,7	1,4
Varios	5,4	5,1	3,9	1,5	1,6	2,6	1,6	2,0	2,5	2,4	2,0	1,9
Otras actividades	-	-	-	25,3	24,2	26,1	-	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a B.C.I.A., *Memoria y Balance*, Años 1944-1955.

En contraste, pese a que en 1946 se había señalado que el banco secundaría los planes oficiales a favor de la industria siderúrgica y la producción de energía, estos sectores estratégicos recibieron una atención marginal⁷³.

A la ausencia de una orientación hacia nuevas ramas, se le sumó una rápida concentración en créditos destinados a financiar gastos de explotación (véase cuadro 3). Esta tendencia respondía a las restricciones impuestas sobre la política crediticia a partir de 1948 y a las crecientes dificultades para importar maquinarias. Pero también contribuyó a ello el fracaso oficial por contener la puja distributiva. Así, una parte significativa de estos préstamos tenían como fin financiar los incrementos salariales que eran concedidos con una retroactividad de varios meses⁷⁴. Cuando en 1952 el gobierno logró prolongar los acuerdos paritarios hasta 1954, la importancia de este factor descendió. Pero la política antiinflacionaria llevó al directorio a negar créditos a nuevos clientes y limitar los mismos a créditos de evolución⁷⁵.

Cuadro 3
Préstamos ordinarios acordados por el Banco Industrial según destino, 1945-1955
- porcentaje sobre el importe otorgado -

Destino	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Inversiones fijas	33,4	34,1	28,8	21,1	17,2	18,3	14,9	13,8	12,5	15,1	14,2
Gastos de explotación	9,7	47,1	58,8	67,8	68,8	67,6	73,2	70,7	72,2	67,5	74,0
Sustitución de acreedores	57,0	16,6	12,4	11,1	14,0	14,1	11,9	15,5	15,3	17,4	11,8
Otros	-	2,2	6,6	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a B.C.I.A, *Memoria y Balance*, 1944-1955.

⁷³ Sobre esos propósitos véase las palabras del presidente del Banco Ernesto Herbín en B.C.I.A, *Discursos pronunciados con motivo de la toma de posesión de las nuevas autoridades designadas por el Poder Ejecutivo*, Bs. As., 1946, p. 22.

⁷⁴ Los créditos con ese destino representaron un 1,4 % del total acordado para gastos de explotación en 1946, ascendiendo al 29,4 % en 1949 para ubicarse en torno al 10 % entre 1950 y 1955. Marcelo Rougier, *op. cit.*, p. 88 y p. 149.

⁷⁵ Resolución del 3/3/52, reproducida en B.I.R.A., *Informe... op.cit.*, p. 13

El predominio de los créditos destinados a financiar gastos de explotación revela, como ha interpretado Rougier, una creciente transmutación del Banco hacia una operatoria de tipo comercial con clientes industriales⁷⁶. En cambio, la institución no tuvo un rol importante en el financiamiento de nuevas ramas industriales. De hecho, por lo menos hasta 1949, no parece haber existido ningún tipo de prioridad en ese sentido sino que se concedían créditos a partir de la demanda, reforzando así la estructura industrial existente.

Cuadro 4:
Préstamos de Fomento Industrial por rama de la Industria, 1946-1952
- Porcentaje sobre el importe otorgado -

Sectores	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Alimentos, bebidas y tabaco	27,2	21,9	44,8	27,0	17,7	23,3	19,6
Textiles y sus manufacturas	13,2	5,5	1,0	4,7	2,3	1,7	1,1
Producción forestal y sus manufacturas	4,1	5,1	9,6	12,0	12,6	5,1	4,5
Imprenta y publicaciones	0,8	1,6	0,3	2,9	0,8	2,9	1,4
Substancias y productos químicos y farmacéuticos, aceites y pinturas	10,8	9,8	7,2	5,3	10,6	9,6	6,7
Cuero y sus manufacturas	1,8	1,5	1,4	0,4	0,9	1,2	0,4
Piedras, tierra, vidrio y cerámica	5,1	4,3	12,5	9,9	10,1	3,4	2,4
Metales y sus manufacturas	17,2	9,8	2,9	2,4	8,8	17,7	14,7
Máquinas y vehículos	4,9	6,6	6,9	8,0	17,7	14,7	39,4
Fábricas de electricidad	3,9	4,9	6,0	14,7	8,1	7,4	3,3
Empresas de Construcción	-	1,8	0,3	-	-	0,5	1,2
Varios	1,8	5,6	1,1	6,4	9,3	12,6	6,1
Transporte	-	-	-	1,3	0,8	-	4,4
Otros	9,2	21,6	5,9	5,0	0,3	0,7	0,4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de B.C.I.A., *Memoria y Balance*, 1946-1952.

Si se observa el régimen de fomento, cuya participación en el total del crédito otorgado fue insignificante, las ramas alimenticia y del tabaco mantuvieron un notable predominio. Aunque en ocasiones otras ramas obtuvieron una alta participación, como por ejemplo el

⁷⁶ Marcelo Rougier, *El Banco de Crédito Industrial Argentino y la política económica del peronismo*, Tesis de Maestría inédita, Facultad de Ciencias Económicas, Bs. As., 1999, p. 77.

rubro metales a principios de los años cincuenta, la gran variación anual indica la falta de criterios específicos.

La ausencia de una clara política crediticia se vio agravada por el alto subsidio, que en un contexto de inflación, significaban tasas de interés menores a los dos dígitos⁷⁷. Sólo durante 1947 y 1954 las tasas de interés reales fueron positivas. (apéndice, cuadro 2)

En cuanto al objetivo de propender a la descentralización industrial, el Banco no jugó un papel importante. En 1955 más del 60 % del crédito otorgado se ubicó en la capital y Buenos Aires (véase apéndice, cuadro 3). Claro que el acceso al crédito no podía ser suficiente para promover una descentralización industrial. Y las autoridades del banco alertaron sobre los límites del instrumento crediticio para ese fin. Otros factores jugaban un papel de mayor peso como las dificultades en los sistemas de transportes que encarecían los costos, la falta de provisión de energía eléctrica, la escasez de mano de obra o de mercados cercanos.⁷⁸

Mientras que el banco no promovió la diversificación productiva ni sirvió de estímulo para la descentralización industrial, una parte importante del monto de sus créditos (entre un tercio y un cuarto) se desviaron para financiar operaciones del I.A.P.I.⁷⁹. En realidad, estos créditos no constituían una merma de los disponibles para la industria sino que provenían de líneas especiales de redescuento del Banco Central que se canalizaban a través del Banco Industrial⁸⁰.

El grueso de los recursos fue utilizado para financiar la adquisición de las empresas de transporte, así como los convenios comerciales con los países de América Latina y Europa.

⁷⁷ Hugh Schwartz, *The Argentine Experience... op. cit.*, pp. 120-121.

⁷⁸ B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950, p. 66.

⁷⁹ Jorge Schvarzer, *La Industria... op. cit.*, p. 198.

⁸⁰ Oscar Altimir, Santamaría y Juan Sourrouille "Los Instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, vol., n°, p. 725; M. Rougier, *op. Cit.*, p. 207.

Pero también fue importante el financiamiento de obras de Gas del Estado y Agua y Energía, y la adquisición de material para Y.P.F. y los ferrocarriles estatales⁸¹. Aunque a partir de 1953 estos créditos descendieron, en diciembre de 1955 la deuda del I.A.P.I. alcanzó los 4.577 millones de m\$, a la que se sumaba la de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, que totalizaba 1.832 millones. En conjunto, la deuda de los organismos estatales con el Banco alcanzaba 7.811 millones de m\$, un 57,7 % de su cuenta de préstamos⁸².

2. 3. 2. La estructura interna y sus límites:

El fracaso del Banco en alcanzar sus objetivos se debió tanto a la ausencia de una clara política crediticia como a su deficiente evolución como institución. A diferencia del Banco Nacional de Desarrollo del Brasil, creado en 1952 como una exigencia de los Estados Unidos para la distribución de los créditos otorgados por Eximbank⁸³, el Banco Industrial Argentino fue organizado sin ayuda técnica o financiera externa. Comenzó a operar en septiembre de 1944 y desde entonces creció vertiginosamente, organizando al año siguiente sus primeras sucursales en Rosario, Mendoza, Tucumán, Catamarca y La Rioja. En 1946 se le agregaron las de Salta, Jujuy, Córdoba y Bahía Blanca, pero la reforma de su carta orgánica prohibió la apertura de nuevas sucursales, debiendo operar con las que poseía el Banco de la Nación. Esta medida introdujo severos límites para la descentralización del crédito industrial.

⁸¹ Susana Novick, *I.A.P.I.: Auge y decadencia*, Bs. As., CEAL, 1985

⁸² B.I.R.A., *Memoria y Balance. Año 1955*, Bs. As., 1956, p. 15. A las deudas del IAPI se sumaron 1.832 millones de la Corporación de Transportes de Buenos Aires. Por su parte, las industrias estatales I.A.M.E., Di.N.I.E. y A.F.N.E. adeudaban 481, 151 y 20 millones de pesos respectivamente.

⁸³ Celso Furtado, *La Fantasía... op.cit.*, pp. 155-156. Véase también Kathryn Sikkink "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista" en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, n° 128, enero marzo de 1993, pp. 543-574.

El crecimiento de la participación del Banco en la financiación a la industria fue sin embargo espectacular. Pasó de conceder el 3 % del total de los créditos en 1944 a alcanzar el 78 % en 1949⁸⁴. Solo entonces, se permitió abrir nuevas sucursales en San Juan, Santiago del Estero y Paraná⁸⁵. Esta expansión era fundamental si se quería llegar al pequeño y mediano industrial del interior. Con ese fin, entre 1949 y 1951 el Banco organizó giras de promoción a través de comisiones que podían recibir solicitudes y formalizar operaciones, aunque en 1952 fueron suspendidas por razones económicas. Paralelamente, una oficina especializada organizó estudios sobre las posibilidades de trazar planes de fomento de nuevas industrias⁸⁶. El Banco contaba con un departamento de Investigaciones Económicas que editó en 1948 cuatro volúmenes con informes sobre las perspectivas de 200 industrias y recomendaciones sobre la política crediticia a adoptar. Esta tarea continuó con algunas dificultades y en 1954 se publicaron cerca de 50 informes adicionales⁸⁷.

Cuadro 5
Personal administrativo y técnico del Banco Industrial, 1944-1953

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
C. Central	162	420	586	780	1042	1160	1077	1182	1113	1382
Sucursales	-	50	111	125	179	216	297	445	534	593
Total	162	470	700	905	1221	1376	1374	1627	1647	1975

Fuente: B.I.R.A., *Informe sobre propósitos y necesidades*, Bs. As., 1955.

⁸⁴ Este crecimiento se debió al fuerte subsidio que implicaba concretar operaciones con el Banco, a la imposibilidad de las firmas de obtener créditos de otras instituciones al poseer hipotecas y prendas sobre sus bienes como garantía de los préstamos a largo plazo, y al hecho de que, si bien los bancos comerciales podían otorgar créditos a sus clientes, debían asumir los riesgos de sus operaciones que no eran trasladables al Banco Central. En este sentido, el incremento de la participación del Banco Industrial era también un subproducto del fracaso de la reforma financiera de 1946 para movilizar recursos de la banca privada con fines de promoción industrial. Véase Marcelo Rougier, *op. Cit.*, pp. 231-232.

⁸⁵ B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1950*, Bs. As., 1951, p. 11. En 1951, se le agregaron Posadas, Neuquen, Corrientes y San Luis.

⁸⁶ B.I.R.A., *Informe sobre propósitos y necesidades*, Bs. As., 1955, p. 28.

⁸⁷ Véase B.C.I.A., *Informes sintéticos acerca de las condiciones económicas de las diversas ramas de la industria argentina*, 4 Vol., Bs. As., 1948; y B.I.R.A., *Informes sintéticos acerca de las condiciones económicas de las diversas ramas de la industria argentina*, Bs. As., 1954.

Dado el crecimiento de la actividad del banco y su retraso en cuanto a la expansión hacia el interior, no es casual el predominio de la Casa Central sobre las sucursales en el otorgamiento de créditos. Tampoco es sorprendente observar que la distribución de empleados administrativos y técnicos reflejara esa circunstancia.

Un problema importante señalado por sus autoridades fue la creciente carencia de personal capacitado. Como se observa en el cuadro 5, entre 1949 y 1950, en consonancia con la política de racionalización administrativa del Poder Ejecutivo, se congelaron las vacantes. Un informe realizado en 1954 señaló que no era sólo la ampliación de la clientela lo que complicaba la labor de la institución sino la naturaleza de sus tareas:

“En efecto, la necesidad de conceder la ayuda financiera en relación con la singularidad y las exigencias de la explotación industrial o minera obliga a un estudio exhaustivo de cada operación, lo que requiere, prácticamente sin excepción, la realización de inspecciones técnicas y contables a los respectivos establecimientos, que deben repetirse periódicamente para seguir de cerca su evolución y desarrollo”⁸⁸

Las restricciones presupuestarias y de personal calificado, así como el crecimiento vertiginoso del accionar del Banco se tradujeron en notables ineficiencias en su desempeño. Después de 1952, las inspecciones generales de las sucursales cesaron. En 1955, un informe interno señalaba que la entidad tenía graves deficiencias en la coordinación de su política crediticia con los planes de gobierno y los organismos industriales del estado. Además, el banco realizaba con retrasos tareas tan importantes como el cobro de prendas y documentos caucionados vencidos, impagos y protestados y el contraste entre expedientes en el departamento de arreglos con los saldos contables, lo que permitía mantener deudas en mora sin accionar⁸⁹.

⁸⁸ B.I.R.A., *Informe...op. cit.*, p. 23.

⁸⁹ B.I.R.A., *Informe...op. cit.*, pp.29-34.

Las dificultades vinculadas a la capacidad de la burocracia se vieron fortalecidas por los efectos de las luchas políticas que repercutieron sobre el Banco antes y después del ascenso de Perón. El directorio de la institución fue integrado por representantes gubernamentales y empresariales. En los años iniciales tres directores fueron designados entre representantes de la U.I.A. Los dos primeros presidentes fueron conocidos dirigentes industriales como Ernesto Herbín y Aquiles Merlini. Junto a ellos, desempeñaron un papel importante los directores que representaban a las Fuerzas Armadas. La primera renuncia en el directorio tuvo lugar durante 1945, cuando la U.I.A. retiró sus representantes de todas las comisiones oficiales. Durante la década peronista, las interferencias políticas continuaron. A menudo, las crisis de gabinete terminaban con el desplazamiento de sus autoridades⁹⁰. De esta forma, entre 1944 y 1955 desfilaron seis presidentes y cinco gerentes generales.

La falta de claras indicaciones sobre política crediticia y la debilidad de la burocracia limitaron la autonomía de la entidad. Como una institución nueva, buscó muy pronto responder a las demandas de sus clientes a fin de obtener el apoyo necesario de los círculos empresarios. Así, hemos señalado que en 1949 el directorio del Banco se las ingenió para eludir las restricciones impuestas en la política crediticia oficial, respondiendo sin dudas a las demandas de los industriales por acceder a mayor liquidez.

La política económica oficial, especialmente entre 1946 y 1952, también jugó su papel. La rápida concentración del crédito otorgado con destino al financiamiento de los gastos de explotación debe ser vista como una política compensatoria frente a los importantes incrementos de salarios.

⁹⁰ Así sucedió, por ejemplo, en enero de 1949 cuando tras la renuncia de Miranda, Aquiles Merlini presentó su renuncia a la presidencia que desempeñaba desde 1947. En 1953, poco después de la muerte de Juan Duarte, renunció Héctor Díaz, un empresario vinculado con el cuñado y secretario de Perón.

En 1953 se inició la reestructuración funcional más importante del período, que se enmarcaba en las nuevas orientaciones en materia de crédito emanadas del Poder Ejecutivo. Entonces, bajo la presidencia del ingeniero Julio Canessa, se crearon una gerencia de Racionalización y Auditoría, que agrupó a las gerencias de coordinación e inspección general, y una gerencia técnica y de promoción. Además, se dispuso la planificación cualitativa del crédito, la realización de estudios contables y económicos sobre los clientes y la industria y se concedió a las gerencias de Administración, Crédito Industrial y Crédito Minero facultad para supervisar las sucursales.

Con el fin de agilizar la labor del Banco se establecieron plazos para el diligenciamiento de trámites, y la formalización y liquidación de las operaciones. Finalmente, se impusieron severas penas para las firmas que utilizaran intermediarios en su operatoria con el banco, una práctica que parece haber sido importante⁹¹. Sin embargo, estas reformas no fueron acompañadas de un incremento del personal⁹². Además no lograron madurar antes de que el Banco fuera intervenido en septiembre de 1955.

En resumen, durante el decenio peronista la institución cumplió un papel importante como fuente de recursos para el sector industrial, especialmente después de la crisis de 1949, cuando se desplomó la Bolsa de Valores de Buenos Aires y se redujeron los créditos otorgados al I.A.P.I.. Sin embargo, no sirvió como un instrumento de aliento a la profundización de la industrialización sino en muy limitada medida y hacia los años finales del régimen. Atrapado entre un crecimiento vertiginoso de su actividad sin un paralelo desarrollo de la capacidad de su burocracia, los conflictos y las interferencias de la política,

⁹¹ Las penas iban desde el archivo de la solicitud hasta la "eliminación permanente de la firma para actuar con este Banco". B.I.R.A., *Recomendaciones a las firmas que operan con la institución sobre la prohibición y riesgo, del uso en sus gestiones, de intermediarios, gestores e influyentes*, Bs. As., 1954.

⁹² Por decreto 22.485/54 se dispuso que las vacantes existentes al 1/1/55 quedarían congeladas en un 80%, mientras las que se produjeran en 1955 en un 50 %. Véase, B.I.R.A., *Informe... op.cit.*, pp. 100-103.

y una política macroeconómica que alentó hasta 1952 una expansión excesiva de la liquidez, el consumo y la ocupación, la institución se volcó a satisfacer las necesidades inmediatas del sector. La concentración en los créditos destinados a gastos de explotación y el subsidio que las operaciones crediticias encubrían minimizaría su papel en la profundización de la industrialización y debilitaría las bases económicas de la entidad.

2. 4. Aranceles, tipo de cambio y el control de importaciones:

El segundo tipo de instrumentos utilizado para promover la industrialización operó sobre la composición de importaciones a través de controles cuantitativos, tipos de cambios múltiples y, en un lugar secundario, los derechos aduaneros. En este último caso, durante la década de 1930, los partidarios de la industrialización entendían que una política de aliento debía basarse principalmente en una tarifa aduanera moderna y proteccionista. Se sostenía la idea de que la tarifa vigente, que había sido sancionada en 1905, propiciaba un “proteccionismo al revés”, al pesar más fuertemente sobre materias primas y otros insumos industriales que sobre artículos que competían con la industria local⁹³.

Aunque como ha señalado Díaz Alejandro estas apreciaciones se basaban sobre casos específicos antes que en un estudio integral de la cuestión, no puede sostenerse que la tarifa aduanera anterior a 1940 fuera proteccionista en el sentido de brindar un estímulo a la

⁹³ Aunque en 1923, 1930 y 1931 se habían elevado diversos derechos aduaneros, la estructura de la tarifa no había sido virtualmente modificada desde 1905. Por ello una serie de nuevos productos aparecidos con posterioridad eran introducidos al país mediante el pago de derechos para productos “similares”. Este era sólo uno de los problemas del sistema. Para testimonios sobre la existencia de una protección efectiva negativa para ciertas industrias véase Félix Weil, *Argentine Riddle*, New York, John Dale Co., 1944, pp. 132-146; una perspectiva opuesta que resalta el proteccionismo argentino se halla en Dudley Phelps, *Migration of Industry to South America*, New York, MacGraw Hill, 1936, p. 39 y p. 65 y ss.

industrialización⁹⁴. En cualquier caso, las quejas de los industriales condujeron al gobierno de Castillo a proponer, en agosto de 1941, una modificación “orgánica y de fondo” de la tarifa “con un criterio de estímulo a la industria y al comercio”, organizándose una comisión de funcionarios públicos y empresarios⁹⁵.

Al asumir Perón la presidencia, quedó finalizada la tarea inicial de la comisión consistente en la modificación de la nomenclatura aduanera. Sin embargo, restaba llevar adelante la fijación de nuevos derechos. En octubre de 1946, el gobierno peronista presentó un proyecto de ley de reforma aduanera que contemplaba un reemplazo del sistema de avalúos por el de derechos específicos y confería al Poder Ejecutivo atribuciones para reemplazar los aforos por el valor CIF de los productos de importación, imponer un 25 % de derechos sobre el valor de las mercaderías libres, aumentar o disminuir hasta en un 50 % los derechos vigentes y en casos de urgencia incrementarlos hasta el 100 %.

Aunque la ley fue sancionada a finales de 1946, muy pronto la tarifa aduanera pasó a un segundo plano como instrumento de promoción. Diversos factores explican esta marginación. En primer lugar, en la posguerra, la Argentina debió enfrentar las dificultades provocadas por la inconvertibilidad de la libra y el déficit crónico del comercio exterior con los Estados Unidos. Esta situación supuso que la política de importaciones debía discriminar los productos y, a la vez, el origen de los mismos. Estos dos objetivos no podían alcanzarse por medio de los aranceles⁹⁶.

En segundo lugar, algunos de los sectores que la Secretaría de Industria quería impulsar, como la industria textil algodonera o la metalúrgica, no podían beneficiarse de la reforma

⁹⁴ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos... op.cit.*, pp. 272-301. Véase también Jorge Schvarzer, “Política industrial y entomo macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX” en *Boletín Informativo Techint*, n° 279, 1993, pp. 73-99.

⁹⁵ Decreto 99.045 del 22 de agosto de 1941 en *A.L.A.*, Año 1941.

⁹⁶ Jorge Lucángeli, “Política comercial y desempeño industrial” en *Boletín Informativo Techint*, n° 259, septiembre octubre de 1989, pp. 31-32.

aduanera en virtud de que sus derechos estaban determinados por los acuerdos bilaterales firmados con Gran Bretaña en 1933 y con los Estados Unidos en 1942. La modificación de los mismos solo podía realizarse a través del inicio de negociaciones comerciales con esas naciones. Estas negociaciones requerían tiempo, podían deteriorar las relaciones comerciales, especialmente en el caso británico, y corrían el riesgo de conducir a un enfrentamiento con los funcionarios de la Cancillería argentina, reacia a las políticas proteccionistas.

A estos factores se les sumó el hecho de que la comisión oficial encargada de la actualización de los aforos y la fijación de nuevos derechos, íntegramente constituida por funcionarios del Ministerio de Hacienda, no culminó su labor hasta 1950⁹⁷. Este retraso originó algunas dificultades a la industria local. Dado que como consecuencia de la inflación mundial, la disparidad entre los precios internacionales y los aforos venía ampliándose desde 1940, durante el período 1946-1950 la protección ofrecida por la tarifa se redujo⁹⁸. A esto se sumó la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real, lo que abarató las importaciones.

En 1949, estas circunstancias llevaron a la Cámara de la Industria Metalúrgica a solicitar al ministro Cereijo la suspensión de los aforos y el despacho a plaza de las mercaderías a partir de su valor real⁹⁹. Pero solo un año después el gobierno respondió, mediante un decreto que establecía la liquidación de los derechos aduaneros sobre la base del valor CIF declarado y justificado por la respectiva documentación, derogando de esta forma los

⁹⁷ Ministerio de Hacienda, *Memoria correspondiente al año 1950*, Bs. As., 1951, p. 202.

⁹⁸ La incidencia de los derechos respecto a los valores reales de los artículos sujetos a derechos disminuyó de un 40 % en 1939 a un 12,7 % en 1947 y sólo un 10,4 % en 1950. Véase Jorge Katz y Bernardo Kosakoff, *El proceso de industrialización en Argentina. Evolución, retroceso y prospectiva*, Bs. As., CEPAL, 1989, p. 24.

⁹⁹ Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, *La Industria Metalúrgica y la Tarifa de Avalúos*, Bs. As., 1949.

aforos¹⁰⁰. En noviembre de 1950, dos decretos adicionales establecieron modificaciones a la tarifa aduanera a partir de la autorización conferida por la ley de Aduanas de 1946¹⁰¹.

Estas medidas y la acentuación de la escasez de divisas, diluyeron las críticas empresarias. En los años sucesivos, la tarifa aduanera no jugaría un papel importante y aunque en 1954 el gobierno propuso reformas parciales a la misma, la acentuación del uso de mecanismos para arancelarios la relegó a un segundo plano.

Así, el control cuantitativo se convirtió en un instrumento más importante para alentar la industrialización. A diferencia del arancel aduanero, el sistema de cuotas era un mecanismo más flexible para amoldar las importaciones a la disponibilidad de divisas y efectuar discriminaciones por países. En forma paralela, este sistema permitía eludir las constricciones impuestas por los acuerdos comerciales. En 1945, en un discurso pronunciado ante el Consejo Nacional de Posguerra, Perón había señalado la necesidad de controlar el flujo de importaciones y emplear las divisas para la renovación de los bienes de capital y la introducción de insumos para el agro y la industria¹⁰². Al año siguiente, la reforma bancaria le otorgó al Banco Central el manejo de la política de control de cambios, antes compartida con el Ministerio de Hacienda, con lo que la institución podía establecer tipos de cambio para la compra y venta de divisas, distribuir el cambio disponible y confeccionar y modificar un orden de prioridad para las mercaderías. El 4 de octubre, en un discurso radial, Perón justificó el control sobre las importaciones señalando que el mismo no implicaría un cierre de la economía sino “una selección de las importaciones para que ellas estén representadas por las maquinarias, artículos esenciales, materias primas y

¹⁰⁰ Aunque se excluyó a los artículos comprendidos en los convenios comerciales. Véase decreto 17.607 del 23 de agosto de 1950 en *A.L.A.*, Año 1950, p. 576.

¹⁰¹ Decreto 24.156 del 14 de noviembre en *idem*, pp. 666-675. Y decreto 25.294 del 29 de noviembre de 1950 en *Leyes y Decretos Nacionales. Año 1950*, 2do. Semestre, Editorial La Facultad, 1951, p. 771.

¹⁰² “Plan de Importaciones para la Posguerra y Otorgamiento de Divisas” en *Argentina Industrial*, Año 1, n° 2, mayo de 1945, p. 5.

elementos de transporte que en elevadas cantidades necesitamos y necesitaremos siempre para mantener, mejorar y acrecentar nuestro sistema de producción, configurando así sobre bases racionales nuestros nuevos contornos económicos de adaptación y activa participación en el futuro intercambio mundial". Agregó que, como principal beneficiaria, la industria asumía el compromiso moral para implantar nuevos métodos de producción y trabajo, reducir costos e incrementar la calidad¹⁰³.

La medida se tomó cuando el nivel de las reservas monetarias era el más alto de cualquier economía del subcontinente, y en el momento en que Estados Unidos estaba propiciando la eliminación de las trabas al comercio internacional, con lo cual el desarrollo industrial fue asumido como objetivo antes de que se produjera el deterioro del sector externo, y no como respuesta a él¹⁰⁴.

En noviembre de 1946 se estableció el régimen de previo estudio para las importaciones de maquinarias, con el fin de evitar la adquisición de bienes de capital obsoletos, y se impusieron cuotas de importación sobre un conjunto de productos cuya sustitución se quería favorecer, como cemento blanco, madera terciada (para la industria aeronáutica y la construcción local de chasis), fibra o pasta de madera para la fabricación de papel, ácido cítrico, azufre y carburo de calcio, entre otros¹⁰⁵.

En enero de 1947 los permisos previos fueron ampliados a todas las importaciones. La medida no implicaba mayores restricciones ya que sólo en el caso de las mercaderías sujetas a previo estudio y cuotas de importación, los permisos debían ser solicitados con

¹⁰³ Véase el texto del mensaje en B.C.I.A., *Memoria y Balance. Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 41.

¹⁰⁴ Esta es la interpretación de Aldo Ferrer, "Desarrollo Industrial y Sector Externo" en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi (compil.), *Los Fragmentos del Poder*, Ed. Jorge Alvarez, 1968, p. 525, y la de Richard Mallon y Juan Sourrouille, *La política económica... op.cit.*, p. 116.

¹⁰⁵ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 85. Las cuotas eran otorgadas al I.A.P.I. que podía importar directamente o a través de firmas importadoras. Para importar tales bienes era necesario además contar con permisos previos de cambio.

anterioridad a su compra en el exterior¹⁰⁶. En agosto, la declaración de la inconvertibilidad de la libra esterlina modificó la situación. Por vez primera desde el fin de la guerra se decidió desestimular las importaciones desde el área del dólar y propiciar las provenientes desde los países con convenios de compensación. En este caso, la autorización para importar era directa, mientras que las primeras eran condicionadas al régimen de previo estudio.

Lo que se había anunciado como un plan orgánico de importaciones pronto derivó en una política más tradicional. A excepción de las maquinarias y los productos señalados más arriba, el resto de las importaciones fue autorizado sobre la base de una jerarquía de prioridad que incorporaba otros criterios, como la ocupación obrera o el fomento a las exportaciones. Así, por ejemplo, a los productos medicinales y los plaguicidas le seguían las materias primas “necesarias para las actividades productivas básicas, la defensa nacional, la industria de la construcción y otras que ocupan una gran cantidad de obreros, o cuya producción exportable constituye una fuente apreciable de divisas”; mientras que en tercer lugar, se ubicaban las vinculadas a los servicios públicos y transportes¹⁰⁷.

Durante 1948 el incremento del déficit externo, en el área de los convenios, condujo a generalizar el uso del régimen de estudio previo. Pero las restricciones se acentuaron luego de la devaluación de la libra en septiembre de 1949.

El control de importaciones y el sistema de permiso previo colocaban a la burocracia estatal en un lugar clave a la par que le otorgaban un poder inusitado. En efecto, a partir de la disponibilidad de divisas y previo “certificado de necesidad” expedido por el Ministerio de Industria, el Banco Central autorizaba la importación del producto, a menudo su

¹⁰⁶ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1947*, Bs. As., 1948, p. 49.

¹⁰⁷ *Ídem*, p. 51-52.

adquisición a ciertos países. El certificado de necesidad garantizaba que el producto que se quería importar no era fabricado por la industria argentina o bien solo se producía en cantidades o calidades inferiores a la demanda.

Cuadro 6
Distribución de los valores de los permisos previos de cambios, 1947-1955

Rubros	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Bienes de Consumo	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	6,4	8,7	9,2	5,1
Materias primas y productos semielaborados	39,8	47,8	52,1	57,5	62,0	33,9	44,9	46,8	50,6
Maquinarias, motores y accesorios	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	17,0	17,3	17,2	17,0
Combustibles y lubricantes	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	29,7	22,8	15,3	17,5
Elementos para el transporte	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	13,0	6,3	11,5	9,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de B.C.R.A., *Memoria Anual*, 1947-1955.

En el cuadro 6 puede observarse que en 1947 los bienes de consumo representaban el 12 % del valor de los permisos de importación acordados. Ese porcentaje comenzó un descenso que culminó en 1951-1952. El rubro maquinarias y bienes de capital se mantuvo estable hasta 1949 en torno del 23 %, para descender en forma paralela al agravamiento del sector externo. En los años siguientes se acordaron en forma creciente permisos de cambio para la importación de maquinaria agrícola lo que evitó un descenso mayor del grupo pero no benefició en lo fundamental a la industria local¹⁰⁸. A partir de 1949, se incrementó notablemente la participación del rubro de materias primas e insumos. Estos insumos eran imprescindibles para mantener la actividad interna. En 1955 los permisos otorgados para la

¹⁰⁸ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1949*, Bs. As., 1950, p. 27.

importación de materias primas y combustibles absorbieron dos terceras partes del total¹⁰⁹. El otro sector beneficiado fue el de combustibles, que se importaban a un tipo de cambio preferencial de cinco pesos por dólar lo que, desde 1949 en adelante, significó una fuerte subvención ya que el tipo de cambio de importación promedio era de 6,5 y 7,5 pesos¹¹⁰.

A partir de 1950, las dificultades para importar maquinarias, impuestas por la reducción de las divisas disponibles, llevaron a crear diversos mecanismos alternativos como la adquisición sin uso de divisas o mediante pago diferido a un plazo de cinco años. La primera, que se autorizaba si el interesado poseía depósitos en el exterior, fue suspendida durante 1951, dado que propiciaba la fuga de capitales, mientras que la segunda llegó a acumular una deuda de doscientos millones de dólares para 1956¹¹¹. Dado el desarrollo incipiente de la industria de maquinarias, la preferencia por la inversión en bienes de capital producidos en el país incorporó menor cambio tecnológico y fue más costosa¹¹².

El control de las importaciones presentó otros problemas. En primer lugar, reforzó el control oligopólico sobre el comercio importador. La escasez de divisas y las tendencias especulativas llevaron a las autoridades a limitar las adjudicaciones a los "importadores habituales", sobre la base del promedio de importaciones realizado por estas firmas en un período de cinco años, lo que impedía la participación de nuevas firmas¹¹³. En segundo lugar, el sistema resultaba poco apto para adaptarse y promover nuevas importaciones requeridas por la intensificación del proceso de sustitución¹¹⁴. A la vez, creaba intereses entre los industriales beneficiados por las materias primas e insumos subvencionados que desalentaban su sustitución interna. Muy pronto, el logro de influencias sobre el aparato

¹⁰⁹ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1955*, Bs. As., 1956, p. 20.

¹¹⁰ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos... op.cit.*, p. 256.

¹¹¹ *Ídem*, p. 6.

¹¹² Hugh Schwartz, *op. cit.*, p. 161.

¹¹³ Carlos Díaz Alejandro, *op. cit.*, p. 257.

¹¹⁴ *Ídem*, p. 255 y 264.

administrativo se convirtió en una tarea prioritaria por parte de los empresarios, en la medida en que ello aseguraba rentas extraordinarias provenientes del acceso a insumos a bajo precio que luego podían venderse en el mercado interno. Finalmente, la participación de organismos estatales como el I.A.P.I., D.G.F.M. o Di.N.I.E. en el comercio importador también generó fricciones al implicar un acceso privilegiado a materias primas por parte de empresas públicas.

Como en el caso del Banco Industrial, a partir de 1952 el régimen peronista intentó atenuar estos efectos negativos, introduciendo reformas en el sistema de concesión de permisos. Para flexibilizar el régimen de importación se permitió, en 1951, el reemplazo de los bienes autorizados por el permiso de importación por otros presentes en la misma circular¹¹⁵. En 1953 se creó el boletín informativo de cambio para hacer público el proceso de distribución de divisas, brindando mayor transparencia a la labor del banco¹¹⁶. También comenzó la elaboración del proyectado “presupuesto de divisas”, establecido por el Segundo Plan Quinquenal con el fin de adecuar las importaciones al monto de divisas disponible y a las previsiones de ingreso. Finalmente, a partir de 1954 se dio participación a las federaciones industriales y a las autoridades de la C.G.E. en la confección de los presupuestos de divisas a fin de adecuar las importaciones a la demanda de los industriales. Paralelamente se incentivó la formación de cooperativas entre los industriales para participar del negocio importador, eliminando de esta manera a los intermediarios¹¹⁷.

¹¹⁵ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1951*, Bs. As., 1952, p.26.

¹¹⁶ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1953*, Bs. As., 1954, p. 4.

¹¹⁷ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1954*, Bs. As., 1955, p. 35. Este punto resultaba importante ya que se descuenta que parte de las altas ganancias que permitía la subvención sobre ciertas materias primas importadas no beneficiaba directamente al industrial sino al importador. Este era particularmente el caso de las pequeñas y medianas industrias que no participaban del negocio importador, en tanto que las grandes podían eludir la intermediación de las firmas importadoras. Díaz Alejandro, *op. cit.*, p. 257, nota 74.

Estas dificultades eran propias del sistema de administración de importaciones y los intentos de limitar su efecto no variaron significativamente con respecto a otras economías con similares problemas¹¹⁸. Lo relevante fue que el gobierno peronista se dispuso a administrar las divisas acumuladas durante la guerra desde 1946, cuando no era la situación externa lo que lo obligaba. El control cuantitativo de importaciones se utilizó como un instrumento de política económica para promover la intensificación del ritmo de crecimiento industrial y no sólo para atenuar el déficit del sector externo¹¹⁹. Para 1952, las autoridades eran concientes de que dicho instrumento tenía límites claros. Uno de ellos estaba dado por el hecho de que los acuerdos bilaterales constreñían la libre adquisición de bienes en el exterior. Los países compradores de la producción exportable exigían la adquisición de bienes que en muchos casos competían con la producción interna¹²⁰.

El uso de los controles cuantitativos fue acompañado a partir de 1948 del empleo de tipos de cambio múltiples para alentar la sustitución de importaciones y la exportación de algunos productos. El gobierno peronista mantuvo el régimen de cambios fijo cuyo origen se remontaba a la década de 1930. A la vez, entre 1946 y 1948 se conservaron sin modificación las cotizaciones en los mercados oficial y libre (apéndice cuadro 4). Esto significó una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real que perjudicó a los exportadores y alentó las importaciones, efecto que se vio acentuado por la tardanza oficial por modificar los aforos (apéndice, cuadro 5).

¹¹⁸ Para el caso de Brasil véase, Donald Huddle "Balço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil. Eficacia, Bem estar e Desenvolvimento Económico" en *Revista Brasileira de Economia*, Año 18, n°2, 1964.

¹¹⁹ Incluso se afirmaba que mediante la prohibición de importaciones de bienes de capital el gobierno estaba en condiciones de desalentar en forma diferencial la inversión en sectores de la industria, "según el desarrollo o el estado de equipamiento de los diversos sectores industriales del país". B.C.R.A., *La Política Monetaria y Crediticia al Servicio del Desarrollo Económico de la República Argentina*, Bs. As., 1952, p. 55.

¹²⁰ Ídem, p. 57.

Con el fin de compensar este fenómeno, el régimen estableció nuevos tipos de cambio para promover las exportaciones, especialmente las que significaban algún grado de industrialización. Así, por ejemplo, se introdujo el tipo especial preferencial para la exportación de manufacturas de cuero y para tops de lana¹²¹. Pero no se modificaron para las exportaciones tradicionales¹²². La devaluación de la libra en septiembre de 1949 fue aprovechada para reajustar los tipos de cambio e introducir el mercado de licitaciones para la exportación de manufacturas y la importación de bienes superfluos¹²³.

En agosto de 1950 se llevó adelante una simplificación del sistema mediante la eliminación de un tipo vendedor oficial y del mercado de licitaciones. A partir de entonces y hasta septiembre de 1955 los tipos de cambio se mantuvieron estables. Dado que durante esos años la inflación se aceleró, el tipo de cambio real se apreció considerablemente. En estas condiciones se intentó por diversos medios compensar sus efectos sobre las importaciones y las exportaciones. El estímulo que la apreciación significaba para las importaciones fue limitado por los severos controles ejercidos por el Banco Central sobre la cantidad y composición de las mismas.

En contraste, sus efectos negativos sobre las exportaciones sólo pudieron atenuarse mediante el incremento de los subsidios estatales a través del I.A.P.I.. En junio de 1952, el gabinete económico discutió la propuesta del ministro de Comercio Exterior Cafiero de impulsar una devaluación para corregir la apreciación y promover las exportaciones. Pero el temor ante los efectos inflacionarios y recesivos condujo a Gómez Morales a rechazar

¹²¹ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1948*, Bs. As., 1949, pp. 27-29.

¹²² Véase la circular 1156 reproducida en Eduardo Mangiante y Aníbal Marquesto, *Técnica del Control de Cambios en Argentina*, Bs. As., Editorial Alejandro Bunge, 1952, pp. 64-65.

¹²³ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1949*, Bs. As., 1950, pp. 29-31.

ese camino¹²⁴. Advirtiendo la necesidad de incrementar las exportaciones, el gobierno optó devaluaciones encubiertas. De esta manera, entre 1952 y 1955, el Banco Central emitió numerosas circulares estableciendo tipos de cambio más favorables. A partir de 1953 esta medida benefició las exportaciones de productos químicos, tejidos de algodón y electrodomésticos¹²⁵.

En suma, entre 1946 y 1955 se utilizaron preferentemente controles cuantitativos y tipos de cambio múltiples para proteger a la industria y alentar la exportación de manufacturas respectivamente. Por su parte, el arancel aduanero fue relegado a un lugar marginal. La preferencia por el control cuantitativo confirió a la burocracia mayor poder y discrecionalidad en el aliento a la industrialización. Aunque se ha señalado que esta política era menos eficiente que una basada en el uso del arancel aduanero, debe recordarse que al menos en parte esta preferencia estuvo determinada por el predominio del comercio bilateral. En este sentido, durante los años cincuenta, otras naciones, que atravesaban situaciones similares tales como Brasil, Corea del Sur y la India, utilizaron este instrumento¹²⁶.

2. 6. La política frente al capital extranjero:

A diferencia del período clausurado en 1930, en la década siguiente a la final de la Segunda Guerra el ingreso de nuevos flujos de capital extranjero no fue significativo. Durante la década peronista la política frente al capital extranjero fue administrada por el B.C.R.A.. Al terminar la Guerra, se eliminó el control de fondos que se había establecido en abril de 1943 ante el temor a las perturbaciones económicas que podían derivarse de su

¹²⁴ Véase la entrevista a Gómez Morales en *Proyecto de Historia Oral*, Instituto Di Tella, 1972, pp. 62-63.

¹²⁵ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1952*, Bs. As., 1953, p. 33; y *Año 1954*, Bs. As., 1955, pp. 45-48.

¹²⁶ Jorge Lucángeli, *op. cit.*, p. 28.

libre flujo. En 1947 se consideró oportuno otorgar plena libertad para el ingreso de capitales a la par que se garantizó el giro de utilidades. Sin embargo, éstas fueron limitadas al 12 % del capital de acuerdo a su colocación¹²⁷.

Al año siguiente el régimen peronista dictó un primer decreto que tenía como objetivo promover y orientar la inversión de capitales extranjeros en la industria. Por detrás de esta medida estaban los problemas vinculados a la escasez de mano de obra y de divisas que invitaba al gobierno a limitar su política a favor de la industria. La medida centralizó los trámites que los inversores debían realizar y creó un mecanismo para la resolución de las ofertas¹²⁸. La Comisión Nacional de Radicación de Industrias, presidida por el subsecretario de Industria e integrada por representantes de Hacienda, Obras Públicas, Agricultura, D.G.F.M. y el Banco Central, se convirtió en la única autoridad para promover, estudiar y aprobar en primera instancia la inversión extranjera¹²⁹. Una vez cumplido ese trámite, la solicitud era elevada al gabinete económico que, en caso favorable, la ejecutaba a través del Banco Central.

Aunque entre 1948 y 1952 se instalaron 154 industrias por un valor superior a los 241 millones de pesos, muchas de éstas eran de escaso valor para la industrialización. En este sentido, se ha señalado que el decreto 3.347/48 no estableció criterios de selección para el ingreso de empresas extranjeras¹³⁰.

En 1951, cuando la industrialización por sustitución de importaciones parecía alcanzar sus primeros límites, se creó una Comisión Nacional de Promoción Industrial que incorporó

¹²⁷ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1947*, Bs. As., 1948, pp. 52-53.

¹²⁸ Decreto 3.347 del 5 de febrero de 1948 en *A.L.A.*, Año 1948, p. 380.

¹²⁹ La instalación de nuevas empresas era promovida en el exterior por los agregados y consejeros del Ministerio de Industria y Comercio en las embajadas. A su vez, la Comisión determinaba la localización de las industrias. Por su parte, el Banco Central mantuvo el control sobre el ingreso de capitales líquidos.

¹³⁰ María Elena Deligiannis y Stella Maris Martínez, "Análisis de la Política Industrial, 1946-1955" en *Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos, Documento de Trabajo n° 17*, p. 42.

como subcomisiones a la Comisión Asesora de Fomento Industrial (que era la responsable de declarar una industria “de interés nacional”) y a la CONRI. La Comisión Nacional de Promoción Industrial fue creada con el objetivo de facilitar la conversión y la instalación de nuevas industrias para “impulsar racionalmente la diversificación y el aumento de la potencialidad industrial”, así como proponer al Ejecutivo las medidas necesarias para “racionalizar y modernizar las industrias”¹³¹. Se trataba de un organismo de enlace entre los diferentes ministerios con el objetivo de estudiar y recibir las medidas tendientes a encauzar la sustitución de importaciones hacia nuevos rumbos. Una tarea que asumió rápidamente fue la de desincentivar las inversiones extranjeras que no significaran ahorro de divisas.

Sin embargo, desde finales de la década de 1940, el ingreso de capital extranjero se veía limitado por una serie de factores entre los cuales la reconstrucción de la economía europea hasta finales de la década de 1940 y la desconfianza que despertaba en los círculos empresariales y gubernamentales de Estados Unidos el régimen de Perón fueron los más importantes. La crisis económica y la escasez de divisas desde 1949 obligaron al régimen a suspender el giro de utilidades lo que generó el disgusto de las subsidiarias extranjeras. Luego de fuertes presiones de Estados Unidos, en agosto de 1950, una resolución oficial autorizó la transferencia de remesas pero limitándolas al 5 % del capital registrado¹³².

La crisis económica de 1952 llevó al régimen a reformular su política frente al capital extranjero. Según se ha visto, la doctrina peronista presentaba una ambigüedad importante en el tratamiento de la cuestión. A la vez, el peso de las consignas nacionalistas hizo que la modificación de la política oficial fuera traumática. En 1952, si bien se afirmaba que se estimularía el ingreso de empresas extranjeras de acuerdo a las necesidades y prioridades de

¹³¹ Decreto 25.683 del 18 de diciembre de 1951 en *A.L.A.*, Año 1951, p. 572.

¹³² B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1950*, Bs. As., 1951, p. 36.

la política industrial bosquejada en el Segundo Plan Quinquenal, se sostenía que su financiamiento se basaría en ahorro interno.

Poco tiempo después, en julio de 1953, el gobierno remitió al parlamento un proyecto de ley que constituía el primer régimen orgánico para el control del capital extranjero. El proyecto recogió la ambigua postura oficial al someter ese capital a una fuerte regulación¹³³. Se otorgaban beneficios al que ingresara para la inversión en la industria a través del aporte de divisas o bien de maquinarias. La aprobación oficial, que posibilitaba a las empresas acogerse a los beneficios de la ley, dependía de la adecuación de los proyectos a los planes oficiales de desarrollo industrial, del ahorro de divisas que la implantación de la industria significara, de la utilización de maquinarias y sistemas de producción modernos y eficientes y de la disponibilidad de mano de obra. Las inversiones aprobadas debían inscribirse en un registro especial creado para tal fin.

Entre los beneficios se establecía que a partir de los dos años de su ingreso, el inversor podría girar hasta el 8 % de sus utilidades sobre el capital registrado. Pero sólo a partir de los diez años se permitiría el egreso del capital originario en cuotas del diez al veinte por ciento¹³⁴. A este beneficio se sumaban los que el Poder Ejecutivo otorgara, como la exención de derechos aduaneros o la inclusión de la industria como de "interés nacional".

Durante los años finales del régimen se autorizaron 14 proyectos por un valor total de doce millones de dólares al tipo de cambio "libre" (véase apéndice, cuadro 6). La inversión más importante fue la de *Kaiser*, que totalizó unos ocho millones básicamente a través de maquinarias, representando casi el 67 % del total (véase capítulo 9). En conjunto, la ley

¹³³ Véase el proyecto en *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, pp. 671-675.

¹³⁴ Si los inversores decidían no transferir utilidades por propia voluntad, podrían inscribirlas como capital originario. Estas utilidades capitalizadas tendrían el derecho de transferencia. En cambio, las utilidades que excedieran el 8 % anual eran automáticamente nacionalizadas.

fracasó en su intento de atraer el capital extranjero y pese a que América Latina se convirtió en el destino principal del capital norteamericano, después de Canadá, la Argentina quedó relegada¹³⁵.

Tampoco recibió el país aportes de entidades públicas norteamericanas como el Eximbank. En este caso, la atención requerida por el Plan Marshall jugó un papel importante, pero lo determinante fueron las difíciles relaciones del gobierno con Estados Unidos. La negativa argentina a integrarse a las organizaciones creadas en la posguerra, como el FMI, el GATT y la Organización Mundial del Comercio, fortaleció la posición de los grupos que se oponían a cualquier ayuda económica al régimen de Perón. Así, por ejemplo, Méjico recibió en la década de 1940 unos 150 millones de dólares del Eximbank destinados a explotación petrolífera, acero, frigoríficos y azúcar y 209 millones del BIRD para proyectos de irrigación, energía hidroeléctrica, ferrocarriles, puertos y oleoductos¹³⁶. Por su parte, la Argentina accedió en 1950 a un crédito de 125 millones del Eximbank pero destinado a saldar las deudas de bancos argentinos en Estados Unidos.

4. Conclusiones:

En este capítulo hemos argumentado que a partir de 1943 la intervención estatal se orientó a la formulación de una política industrial mediante la organización de la Secretaría de Industria, la sanción del régimen de fomento industrial y la creación del Banco Industrial. A partir de 1946, esta orientación se acentuó a través del uso de otros instrumentos y el surgimiento de nuevas instituciones. El estado ganó en especialización para el análisis de

¹³⁵ El valor de libro de las inversiones norteamericanas ascendió de 3 a 6,4 billones de dólares. Los principales receptores fueron Brasil, Venezuela, Méjico y Chile. Debe señalarse que la industria ocupó un tercer lugar como destino detrás del petróleo y la minería. Véase Barbara Stallings, *Banquero para el Tercer Mundo. Inversiones de cartera de Estados Unidos en América Latina, 1900-1986*, Méjico, 1990, pp. 84-85.

¹³⁶ Sanford Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1950, pp. 257-260.

los problemas de la industrialización. Una nueva élite, que reconocía sus orígenes en las reformas de la década previa, fue catapultada a la dirección de la política económica.

El proceso se consolidó a partir de 1952 cuando se encaró la profundización de la sustitución de importaciones. Sin embargo, las dificultades financieras impusieron severos límites a una política que confiaba excesivamente en la capacidad de la administración estatal. Algunas agencias, como el Banco Industrial, estuvieron sometidas a presiones empresariales y oficiales no ligadas a la profundización de la industrialización y si bien jugaron un papel importante en la expansión horizontal de la industria, su contribución fue menor en el desarrollo de nuevas ramas. La rigidez propia de un aparato burocrático en crecimiento dificultó, como en el caso del control de importaciones, una mejor adaptación de las políticas a las necesidades cambiantes de la industrialización.

Aunque Perón intentó dar respuestas a estos desafíos con la racionalización de la administración pública y la apertura al capital extranjero, sus resultados fueron limitados. Sin embargo, para 1955 la Argentina poseía las instituciones y los instrumentos que comenzaban a generalizarse en los países subdesarrollados para fomentar el desarrollo industrial y los que durante décadas habían reclamado los partidarios locales de la industrialización.

Capítulo 3

Estado e Industria: las industrias estatales

A partir de 1946, el peronismo se propuso construir una economía mixta en la que se le otorgaba al estado un papel central en la regulación de la economía. En esta estrategia la función otorgada al estado estaba cargada de un fuerte contenido pragmático. Si bien se sostenía que las fuerzas privadas tenían reservada la función productora, se entendía que ante la debilidad o incapacidad de éstas el estado debía ocupar su lugar. El gobierno peronista recurrió a este instrumento aun cuando en teoría se lo proponía como provisional. Desde luego, el control estatal sobre industrias no era algo excepcional en Occidente, pero en gran medida estaba limitado a los países centrales¹. Este capítulo se propone analizar, a partir de dos ejemplos, el papel cumplido por las industrias estatales durante el régimen de Perón. Luego de una breve introducción, se estudia la evolución de Fabricaciones Militares y luego se reconstruye el surgimiento y la expansión de la Di.N.I.E.

1. Empresas estatales:

En 1958 Hirschman señaló que “un gobierno tendría que ser exageradamente emprendedor para dedicarse a actividades manufactureras novedosas en lugar de seguir con sus proyectos de puentes y carreteras”. Estos sólo exigirían “un pequeñísimo esfuerzo mental” en tanto que la producción directa lo enfrentaría al examen del mercado y a la asunción del rechazo explícito de la concepción liberal del estado².

Durante los años de Perón, el estado acentuó su presencia como productor directo impulsado por problemas coyunturales y por la idea de que las fuerzas privadas necesitaban

¹ Según William Glade la expansión de la propiedad estatal en la industria con Perón ‘no tuvo paralelo quizás en América Latina hasta que se instaló en Cuba el régimen de Castro’. Paul Lewis, *op.cit.*, p. 198.

² Albert Hirschman, *La Estrategia del Desarrollo Económico*, Méjico, F.C.E., 1961, p. 167.

del apoyo estatal. El cuadro 1 ofrece una aproximación al tema. Allí se observa que en el término de ocho años la participación de las industrias estatales en el valor de la producción y en los obreros ocupados se triplicó alcanzando al 10 % y 12 % del total del país. Aunque en 1953 la producción de derivados de petróleo seguía siendo la actividad estatal más importante en términos del valor de la producción, alcanzando YPF a aportar el 70 % de la industria, era seguida de cerca por la producción de vehículos y maquinaria, donde el estado participaba con un tercio del total y ocupaba al 50 % de la mano de obra. En tercer lugar se ubicaba la rama de metales, mientras que la química quedaba muy retrasada.

Cuatro fueron los principales organismos mediante los cuales el estado se convirtió en industrial: la Fábrica Militar de Aviones (1927), Fabricaciones Militares (1941), DINIE (1947) y A.F.N.E. (1953). La primera, rebautizada en 1943 como Instituto Aerotécnico, fue puesta bajo la autoridad de Ministerio de Aeronáutica y se concentró durante la década de 1940 en la tarea de establecer una industria aeronáutica. Para ello se la dotó de recursos económicos y técnicos (entre estos últimos, se contaban algunos emigrados alemanes). El instituto tuvo un momento de auge con varios proyectos de naves aéreas y la construcción de dos prototipos de jets a propulsión que fueron los primeros en Sudamérica. En 1952 cambiaron las prioridades de la política pública y sobre su base se organizó las *Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado* que, como veremos en los capítulos 9 y 10, se propuso instalar la industria automotriz y del tractor.

Por su parte, los *Astilleros y Fábricas Navales del Estado* fueron creados en junio de 1953 sobre la base de las dependencias industriales del Ministerio de Marina, con el objetivo de inaugurar un astillero en Río Santiago y a fin de atender las necesidades de la

marina de guerra y de la flota civil y de promover la creación de nuevas industrias o la participación estatal en ellas de acuerdo a los planes oficiales³.

Cuadro 1
*Participación de las Industrias estatales en el valor de la producción
y la ocupación obrera de la industria manufacturera, 1946-1953*
En porcentajes del total

	Valor de la Producción		Obreros	
	1946	1953	1946	1953
Alimentos y Bebidas	0,5	5,9	2,3	6,4
Tabaco	-	-	-	-
Textiles	2,2	2,1	2,5	2,7
Confecciones	0,7	5,0	1,2	4,0
Madera	0,9	2,9	2,5	4,2
Papel y Cartón	-	0,3	-	0,7
Imprenta y publicaciones	3,1	2,3	7,1	5,0
Productos Químicos	2,4	4,8	4,2	7,3
Derivados del petróleo	56,3	69,9	38,2	57,9
Caucho	-	0,1	-	0,3
Cuero	0,03	0,9	0,2	1,5
Piedras, vidrio y cerámica	0,2	0,7	0,4	2,1
Metales, (excl. maquinaria)	4,9	11,1	5,7	15,9
Vehículos y maquinarias	11,1	31,2	18,9	50,2
Maquinarias y aparatos eléctricos	2,6	4,2	6,4	11,2
Varios	0,1	1,7	0,6	2,5
Industria manufacturera	3,6	9,5	4,4	12,6

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Industrial de 1946 y de 1953. Incluye dependencias nacionales, provinciales y mixtas.

Finalmente, Fabricaciones Militares y Di.N.I.E. jugaron un papel central en la intervención directa del estado. El primero tenía sus orígenes en las preocupaciones

³ Véase el decreto de creación 10.627/53 y el estatuto del organismo, que dependía de la presidencia de la Nación, en Ministerio de Marina, *Astilleros y Fábricas Navales del Estado. Antecedentes y Reseña de Actividades*, Bs. As., 1953.

militares por la defensa. El segundo fue una innovación del régimen peronista impuesta por las circunstancias.

2. Fabricaciones Militares:

La D.G.F.M. había sido creada en octubre de 1941 con el objetivo de agrupar a las fábricas militares creadas durante los años treinta, así como planificar la instalación de nuevas industrias para la producción de insumos básicos y armamentos.

Durante la Guerra el organismo enfrentó dificultades derivadas de la imposibilidad de importar insumos básicos y bienes de capital. Con todo, se iniciaron nuevas producciones que aunque estaban vinculadas a las necesidades de la defensa, constituían un avance en la profundización de la industrialización. Este fue el caso, por ejemplo, de la planta experimental de Tolueno instalada en Campana destinada a alimentar la producción de explosivos. También el de los Altos Hornos de Zapla para el aprovechamiento del mineral de hierro del área que comenzó a construirse en 1943⁴.

Al término del conflicto y hasta 1949, el organismo continuó con los planes formulados bajo la dirección del general Manuel Savio, consistentes en la coordinación de las fábricas militares, las sociedades mixtas y la industria privada, con el fin de alcanzar una “razonable independencia de ciertos productos esenciales”⁵.

Sin embargo, entre 1946 y 1949 un conjunto de factores impidió un avance importante. Hasta 1947 perduraron los problemas para la importación de insumos y maquinarias⁶. Al año siguiente, la muerte de Savio y el predominio incontrastable de Miranda en el equipo económico limitaron el apoyo financiero estatal. Por último, en 1949 el Congreso no

⁴ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1943*, Bs. As., 1944, pp. 9-11.

⁵ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1945*, Bs. As., 1946, p. 12.

⁶ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 79.

aprobó créditos ampliatorios destinados al organismo, en tanto que la escasez de divisas dificultó la adquisición de maquinarias en el exterior⁷.

A partir de entonces el organismo modificó su política al orientarse hacia la fabricación de productos básicos y bienes para uso civil. Este cambio se justificaba en la necesidad de lograr una autosuficiencia económica y financiera para no pesar sobre las finanzas públicas, aunque bajo la aclaración de que no se competiría con la industria privada⁸.

Sin embargo, el principal efecto de esta política no fue la autonomía económica de Fabricaciones Militares, si no el incremento de la competencia con la industria privada por un mercado en crisis. Ya en 1951, la producción destinada a las Fuerzas Armadas era sólo un tercio del total mientras que se volcaba al mercado el 40 % y a otros organismos estatales un 27 %⁹.

En 1952 se justificó la competencia para el caso en que el nivel de la oferta y de los precios resultantes no fueran “normales” en relación a la demanda. De hecho, el organismo fabricó y comercializó laminados de acero, motores eléctricos, repuestos de automotores, discos de arados, cubiertos y otras manufacturas que ya se producían en el país¹⁰.

El Segundo Plan le otorgó al organismo un lugar central en la promoción de la industria siderúrgica y metalúrgica pero principalmente en la producción de insumos básicos, aspecto que abordaremos en el capítulo 8. De todas formas, entre 1952 y 1955 la tendencia a la producción de bienes para uso civil se acentuó. Las fábricas militares fueron reestructuradas y se incrementó la capacidad productiva destinada al uso civil. Para 1953,

⁷ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1949*, Bs. As., 1950, p. 11 y p. 59.

⁸ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1950*, Bs. As., 1951, p. 11; y *Año 1951*, Bs. As., 1952, p. 12. En 1952, el gobierno sancionó la ley 14.147 que propiciaba un programa de producción agrícola e industrial de las bases militares como mecanismo destinado a financiar sus gastos.

⁹ *Ídem*, p. 36.

¹⁰ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1952*, Bs. As., 1953, p. 11; y *Año 1953*, Bs. As., 1954, pp. 15-38.

esa producción alcanzaba el 80 % del total. Dos años después ese porcentaje, que incluía los bienes destinados a las reparticiones públicas y al mercado, trepó el 85 % del total¹¹.

En esos años, la entidad se vio afectada por la creciente “peronización” del aparato estatal. La afiliación al partido oficial se hizo obligatoria para los trabajadores y técnicos de las plantas. Inclusive, las altas jerarquías de la institución se vieron sometidas a presiones políticas y aquellos oficiales no peronistas fueron pasados a retiro¹².

Aun con estas limitaciones, Fabricaciones Militares logró algunos éxitos con la instalación de nuevas producciones. A principios de la década de 1950, se inició la construcción de una planta para la producción de tolueno de mayor capacidad que fue inaugurada en enero de 1952. La nueva industria producía distintas clases de hidrocarburos aromáticos destinados a la industria química y farmacéutica. Pero en conjunto la industria petroquímica se vio limitada por el fracaso peronista para incrementar la producción de hidrocarburos básicos¹³.

Otra producción encarada fue la de ácido sulfúrico. La D.G.F.M adquirió una empresa que había comenzado a instalarse en 1948. En septiembre de 1952 inició su producción, que complementaba la explotación de azufre en el norte. Finalmente, Fabricaciones Militares incursionó en la elaboración de cobre tras adquirir en 1944 la *Sociedad Electro Metalúrgica Argentina*, una empresa fundada en 1923 y luego absorbida por el capital alemán.

El organismo militar también favoreció la creación de nuevas empresas vinculadas a la defensa nacional a través del régimen de sociedades mixtas. En agosto de 1943 fue creada

¹¹ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1955*, Bs. As., 1956, p. 29.

¹² Este fue el caso del coronel Pedro Castiñeiras, director de Producción de la DGFM, quien fue pasado a retiro en diciembre de 1954. Tras la caída de Perón fue reincorporado al servicio, ejerciendo la presidencia de SoMISA. Véase R. Potash, op. cit., p. 234. La afiliación obligatoria en caso de la Fábrica Militar de Aceros es señalada por Hugo Gambini, *Historia del Peronismo*, Bs. As., Planeta, 2001, Vol. 2, p. 150.

¹³ Orlando Martínez, *Industria petroquímica. Consideraciones generales sobre su desarrollo en la República Argentina*, Bs. As., 1960, p. 22.

la primera *Industrias Químicas Nacionales* con el objetivo de explotar y refinar azufre; en diciembre la *Sociedad Mixta de Aceros Especiales*; y en junio de 1944 la *Sociedad Mixta para la Industrialización del Cromo*¹⁴.

El principal proyecto fue la construcción de una acería integrada a través de *So.Mi.S.A.* cuya evolución analizaremos en el capítulo 8. La segunda empresa mixta por su capital y su dinamismo fue *Atanor*, que había sido fundada en 1938 por capitales argentinos mediante la instalación de una planta en Munro. En 1940 producía agua oxigenada, un producto hasta entonces importado, de gran demanda para el blanqueo de fibras textiles. Al año siguiente, comenzó la producción de aldehído acético y ácido acético, materias primas esenciales para la fabricación de disolventes demandados por la industria química, metalúrgica y textil. Pero fue el proyecto de elaborar caucho sintético lo que llevó a los militares a interesarse en la empresa que en 1944 se convirtió en sociedad mixta. En marzo de 1947, se benefició con la inclusión del agua oxigenada entre las “industrias de interés nacional”¹⁵.

Con el apoyo estatal, *Atanor* duplicó su capital en tres años hasta alcanzar ocho millones de pesos en 1947 e inició la construcción de una planta en Río Tercero para fabricar metanol, soda cáustica y otros productos, aprovechando la energía eléctrica barata proveniente del embalse. De esta forma, el estado auspiciaba el inicio de la producción local de nuevas materias primas básicas para la industria farmacéutica, plástica y de la refrigeración. También fortalecía el control monopólico del mercado por parte de la firma, en la medida en que la planta de síntesis de metanol, la primera en Sudamérica, podía

¹⁴ Las tres empresas privadas involucradas fueron la *Cía Azufrera Argentina S.A.*, *Industrias Termoelectricas SRL* y la *Minera del Norte SRL*.

¹⁵ El decreto 7.295/47 estableció cuotas máximas de importación. *Atanor* era la primera productora del país seguida por *Duperial S. A.* Un año después se ratificó la protección a pesar de que el informe oficial señaló el alto costo y los inadecuados sistemas de producción de la planta de Munro. Por ello, *Atanor* inició esta producción en una nueva planta en Río Tercero. Véase, Secretaría de Industria y Comercio, *Informe n° 19*, Bs. As., 1948.

abastecer la demanda nacional. En 1948, se le sumó el proyecto de elaborar D.D.T. bajo el asesoramiento de la empresa suiza *Geigy S.A.*, que se iniciaría en 1953¹⁶.

A través de *Atanor*, Fabricaciones Militares se convirtió en socio del gran capital extranjero en un proceso que continuaría en las décadas subsiguientes. En 1946, la empresa firmó un convenio con la norteamericana *Monsanto Chemical Co.* para la constitución de *Monsanto Atanor S.A.*, que comenzó a levantar su propia planta destinada a producir diversas materias básicas químicas¹⁷. Como *Atanor* comenzó a producir formol en 1949, la sociedad con *Monsanto* se orientó a la producción de polvos de moldeo fenólicos y resinas sintéticas para la naciente industria plástica. En 1955, *Atanor* adquirió la mayor parte de la *Monsanto* y convirtió esa empresa en *Plásticos Atanor*. Para entonces, ya estaba en marcha otro proyecto para la producción de nuevos herbicidas y fertilizantes que la ligaría tras la caída de Perón a la norteamericana *Olin Mathieson Chemical Co.*

La década de 1950 fue de gran expansión para la firma. Tomando como índice de su producción 100 para 1949; alcanzó 303 en 1951; 548 en 1953 y 840 en 1955. Su capital también se incrementó en forma notable, y si bien la participación estatal disminuyó tras a comienzos de la década, todavía en 1954 era significativa.

Cuadro 2
Evolución del capital de Atanor y participación de Fabricaciones Militares, 1944-1954
En millones de m\$

	1944	1946	1948	1950	1952	1954
Capital	4	4,6	8	20	25	61
DGFM	0,5	1,5	4,5	6,9	9,7	22,6
Porcentaje	12,5 %	32 %	56 %	34 %	39 %	37 %

Fuente: Elaboración Propia sobre la base D.F.G.M., *Memoria Anual, 1944-1954*; y balances *Atanor S.M.*

¹⁶ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1953*, Bs. As., 1954, p. 61. *Camoatí*, Año XIX, n° 217, junio de 1958, suplemento industrial, p. 6.

¹⁷ D.G.F.M., *Memoria Anual. Año 1946*, Bs. As., 1947, p. 99; *Año 1948*, Bs. As., 1949, p. 54.

En resumen, durante el régimen peronista si bien la D.G.F.M. logró iniciar algunas producciones propias que significaban un avance en el proceso de industrialización, dificultades financieras limitaron sus principales proyectos. En forma paralela, a partir de 1949 se orientó su producción hacia bienes de uso civil, que llegó a representar un 85 % del total al final del período.

En cuanto a las sociedades mixtas, a excepción de *Atanor*, todas fracasaron. En el capítulo 8 analizaremos la evolución de SoMiSA, que no alcanzó sino muy tardíamente principio de realización, y de la *Sociedad Mixta de Aceros Especiales*. Las otras sociedades como *Industrias Químicas Nacionales* y la *SoMiCROM*, vinculadas a la explotación de azufre y cromo destinados a fines militares, afrontaron dificultades económicas y técnicas que anularon su evolución.

3. La Dirección Nacional de Industrias del Estado:

A diferencia de Fabricaciones Militares, la Di.N.I.E. surgió de un hecho fortuito. Al declararse la guerra al Eje, en marzo de 1945, el gobierno intervino las empresas de “propiedad enemiga” colocándolas bajo la administración de una Junta de Vigilancia dependiente de la Secretaría de Industria¹⁸. A principios de 1946, la Junta señaló que el número de firmas incautadas ascendía a 147 y su activo a 562 millones de pesos¹⁹. Pero las

¹⁸ Sobre el tema véase Adela Harispuru, Jorge Gilbert y Andrés Regalsky, “La Junta de Vigilancia, el estado y la propiedad enemiga” en *Ciclos*, Año X, Vol. X, n° 19, 1er. semestre de 2000, pp. 101-127.

¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La República Argentina ante el ‘Libro Azul’*, Bs. As., 1946, p. 206. Sobre la evolución del capital alemán hasta la posguerra véase Luis Sommi, *Los capitales alemanes en la Argentina. Historia de su expansión*, Bs. As., Claridad, 1945; y Andrés Musacchio, “Los capitales alemanes en la década de 1930” en *Jahrbuch Fur Geschichte Lateinamerikas*, 37, 2000, pp. 245-270.

investigaciones continuaron mientras los representantes de Estados Unidos se quejaban de la lentitud oficial que favorecía el vaciamiento de las empresas²⁰.

Entonces surgió el problema del destino de las empresas. Durante 1945 el gobierno militar había afirmado el interés por lograr su “argentinización”. Por su parte, Perón había rechazado la propuesta norteamericana de liquidarlas para pagar las indemnizaciones a las víctimas del Eje. En contraposición, sostuvo la necesidad de mantener las industrias más importantes para favorecer el desarrollo industrial²¹. Finalmente, en tanto se sostenía que el país no podía soportar la desaparición de firmas industriales de significación y, al mismo tiempo, debía cumplirse con los compromisos internacionales de liquidación del capital alemán, se decidió la compra estatal de las empresas. En enero de 1947 el gobierno dispuso la adquisición, otorgando un adelanto de 100 millones de pesos a la Junta²².

En julio, un decreto creó la Di.N.I.E. como un ente autárquico bajo la jurisdicción de la Secretaría de Industria²³. Se establecía la necesidad de conferir un régimen adecuado a las empresas con el fin de armonizar su desempeño con la política industrial. A la vez, se ratificaba el pragmatismo oficial al señalarse que el estado debía suplir a la actividad privada “en lo que, por sus proporciones, no pueda abarcar”. El decreto creó un directorio que nombrado por la Secretaría tendría las atribuciones, derechos y obligaciones de las sociedades anónimas. También se lo autorizó a firmar convenios con empresas privadas y constituir sociedades mixtas. Este directorio nombraría los gerentes de las empresas. Un gerente general serviría de vínculo entre éstos y el directorio. El holding sería encabezado

²⁰ Richard Newton, *El cuarto lado del triángulo. La amenaza nazi en la Argentina, 1933-1947*, Bs. As., Sudamericana, 1995, p. 397.

²¹ Ídem, p. 437. En el invierno de 1946, el embajador norteamericano cedió en su postura. Por su parte, desde principios de año se había iniciado la liquidación de las firmas comerciales y financieras, y las industriales de poca significación. Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 199.

²² *La Prensa*, 25 de enero de 1947.

²³ Decreto 18.991 del 1 de julio de 1947 en *A.L.A.*, Año 1947, pp. 726-728.

por el Secretario de Industria con lo que su carácter autárquico quedaba opacado. Ratificando el objetivo oficial de convertir al grupo en un propulsor de industrias se organizó un Departamento de Promoción para la realización de los estudios de instalación de nuevas industrias, la firma de convenios y la racionalización de las empresas existentes.

La situación financiera de las empresas era dramática. El balance de incorporación mostraba que sobre un activo total de 204 millones, tenían un pasivo de 153, ascendiendo su valor neto a sólo 51 millones²⁴. Era evidente que la pésima administración de la Junta entre 1945 y 1947 había colocado a las empresas al borde de su desaparición²⁵. En cualquier caso, la evolución negativa anulaba la posibilidad de una adquisición privada de las firmas, planteando dudas sobre la futura viabilidad en manos del estado²⁶.

A principios de 1947 se inició la organización de la entidad mediante la integración progresiva de las empresas de capital alemán intervenidas, a las que se sumaron las fábricas textiles pertenecientes a la Junta Nacional del Algodón y las empresas que habían pertenecido a los ferrocarriles ingleses nacionalizados en 1948. Este proceso continuó hasta comienzos de la década de 1950 (véase apéndice, cuadro 7). En marzo de 1948, se estableció el estatuto que debía regir los destinos del grupo. A las funciones ya señaladas, se le sumó el de instalar y controlar industrias "para el desarrollo orgánico de la economía"²⁷. El gobierno establecería créditos a favor del holding estatal y se haría cargo de las pérdidas que ocasionaran las operaciones de fomento.

²⁴ Di.N.I.E., Subgerencia de Auditoría "Antecedentes de Di.N.I.E. y situación patrimonial actual", memo 6.340, 12 de enero de 1954, p. 1.

²⁵ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950, p. 3. Una comisión de Letrados designada por el Ministerio de Industria determinó que al momento de intervención las firmas no presentaba saldos negativos. Véase, *Informe de la Comisión Interministerial Revisora del Régimen de la Propiedad Enemiga*, Bs. As., 1951, p. 9.

²⁶ El último ejercicio de la Junta mostró pérdidas totales por 32 millones para 24 empresas, arrojando un quebranto del 44 % sobre el valor anual de sus ventas Di.N.I.E., *Origen, evolución y perspectivas de las empresas de la Di.N.I.E.*, Bs. As., 1956, p. 7.

²⁷ Decreto 8.130 del 20 de marzo de 1948 en *A.L.A.*, Año 1948, p. 480.

En suma, el surgimiento de Di.N.I.E. fue un proceso no planificado, resultado del pragmatismo oficial con respecto al papel del estado en la industrialización. Ante el temor de la desaparición de las empresas, el estado las adquirió convirtiéndolas en un instrumento que debía servir para la diversificación industrial.

3. 1. Los funciones y los principales proyectos del grupo:

El gobierno le otorgó cuatro funciones principales a Di.N.I.E.: el fomento de nuevas industrias, la capacitación de la mano de obra, la colaboración con el Plan Quinquenal y la regulación del mercado interno. Para las autoridades la primera función era la más importante ya que mientras anunciaban el retiro de la propiedad de aquellas firmas cuya producción no era esencial, el holding debía convertirse en “un organismo de fomento industrial del Estado con diversas empresas que exploten renglones básicos de la economía nacional, en forma que produzcan una adecuada competencia en el mercado interno y que eventualmente puedan promover la exportación de productos industrializados”²⁸.

En 1949 se anunciaron los primeros proyectos. El más importante era la organización de un polo químico en Comodoro Rivadavia a partir de la Compañía Ferrocarrilera de Petróleo, destinado a elaborar soda cáustica, cemento, negro de humo, carburo de calcio y zinc metalúrgico. La ubicación respondía a la disponibilidad de materias primas, al objetivo de descentralización industrial y también al reducido costo del transporte marítimo. Todo ello permitiría producir “a precios de competencia para toda la industria del país”²⁹. Otros proyectos consistían en poner en marcha una destilería para la producción de alcohol

²⁸ Ministerio de Industria y Comercio, *Memoria Anual correspondiente al Año del Libertador General San Martín 1950*, Bs. As., 1951, p. 16.

²⁹ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950, p.11.

anhidro en San Nicolás y en instalar una planta de cemento en San Luis, con el fin de contribuir a cubrir la demanda nacional.

Durante los años iniciales de la administración estatal la reactivación de las plantas industriales existentes fue la primera prioridad del grupo, aunque se avanzó en la construcción de la destilería y se adquirió en Estados Unidos y se instaló en Comodoro Rivadavia la planta cementera. En cambio, los otros proyectos se vieron retrasados por la realización de estudios y luego, en 1952, por la escasez de divisas. De esta manera, al iniciarse el Segundo Plan Quinquenal, varios de ellos volvieron a plantearse, a los que se sumaron la fabricación de alcoholes superiores, de soda solvay y aluminio³⁰.

Pese a este nuevo impulso, la Di.N.I.E. no se convirtió en “partera” de industrias. Un ejemplo de este fracaso fue el proyecto de elaboración de soda solvay. Hasta 1951 había estado en manos de Fabricaciones Militares, que desistió por no considerarlo vinculado a la defensa nacional. Ese año el directorio de Di.N.I.E. reactivó el proyecto, incorporándolo a la planta química que se instalaría en la Patagonia. En 1952, se descartó la utilización de depósitos carbonato de sodio natural, solicitándose la presentación de propuestas para la producción por vía amoníaco. Dos años más tarde se decidió ampliar el proyecto incluyendo la producción de soda cáustica a través de la organización de una empresa que agrupara a los proyectistas extranjeros y los usuarios bajo la dirección de Di.N.I.E.. Pero, todavía en mayo de 1955, el proyecto era incipiente al requerirse a las empresas extranjeras mayores informaciones sobre sus costos de producción. Algo similar sucedió con la fabricación de soda cáustica por electrólisis en Comodoro Rivadavia la que fue justificada sobre la base de la escasez en el mercado interno y los altos márgenes de ganancias que redituaba a los importadores. Primero se decidió convocar a una licitación para la compra

³⁰ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1952*, Bs. As., 1953, pp. 20-25.

de la planta, pero después, la escasez de divisas condujo a intentar su desarrollo por medio de la ley de capitales extranjeros. Aunque a finales de 1953 se firmó un contrato con la italiana Oronzio de Nora, para septiembre de 1955 no se había avanzado en sus principales instalaciones³¹. En este caso, el proyecto enfrentó la oposición de los industriales locales que rechazaban la pretensión oficial de intervenir como productor³².

Otros proyectos fallidos fueron la producción de aluminio a partir de arcillas aluminíferas (del cual llegó a realizarse un proyecto para la producción de 8.000 toneladas), furfural, negro de humo y otros derivados del petróleo. Pero el fracaso más rotundo, por los recursos invertidos, fue el de la destilería de alcohol de maíz de San Nicolás. El proyecto se remontaba a 1944 cuando, en el contexto de la Guerra, el gobierno militar había propiciado la producción de alcohol anhidro a partir de maíz como sustituto de combustibles. Aunque inicialmente había sido encarado por una empresa privada, en abril de 1948 el estado expropió sus bienes transfiriéndolos a la Di.N.I.E.. Al año siguiente, el Ministerio de Industria convocó a una licitación para la instalación de cinco plantas con una capacidad de producción de 50 millones de litros anuales. Poco después, se adquirió en Checoslovaquia una planta para producir 92 millones de litros sobre la base de 240.000 toneladas de maíz. La fábrica era la mayor en su tipo en Sudamérica y significó una inversión de siete millones de dólares. Aunque en 1955 su construcción había finalizado, la planta no inició su actividad. La Revolución Libertadora alegó, con razones suficientes, que era

³¹ Di.N.I.E., *Reseña de las actividades del organismo desde el 28 de septiembre de 1955*, Bs. As., 1958, pp. 92-94.

³² Las firmas que elaboraban soda caustica eran Celulosa Argentina S. A.; Cia Química Dock Sud, Atanor S.M.; Cosmoclora e Indupa S.A. Ernest Walter "Desarrollo y condiciones de la industria química argentina" en *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 70-71, Bs. As., 1958, p. 207.

antieconómica ya que los costos de producción del alcohol anhidro superaban largamente los de importación de combustibles, rechazando una reconversión hacia otros productos³³.

La postergación o inclusive la cancelación de proyectos, en ocasiones, se derivó de la concepción peronista sobre la intervención estatal y de presiones empresarias. Este fue el caso de la producción de cemento, que se estudiará en el capítulo 7, pero también los de fabricación de motores diesel y televisores. El primero avanzó hasta la construcción de una planta en Ciudad Evita que fue vendida en 1954 a la *Deutz Argentina S.A.*, mientras que el segundo fue cancelado a favor de un proyecto privado.

3.2. La evolución de la producción:

El fracaso de Di.N.I.E. como propulsora de nuevas industrias contrasta con la recuperación de los volúmenes de producción de las plantas ya instaladas, muchas de ellas en abierta competencia con la industria privada. Las evidencias existentes sobre su desempeño económico muestran que se estuvo lejos de considerar a las industrias como meros instrumentos para alcanzar el pleno empleo, tal como Díaz Alejandro caracterizó el manejo de las empresas públicas por Perón³⁴.

En primer lugar, resalta la recuperación del patrimonio de las empresas. Desde el inicio de la administración estatal las firmas lograron incrementar sus utilidades. Sólo la crisis de 1952 condujo a una caída de las mismas, en parte por el retraso oficial para ajustar los precios como contribución al plan antiinflacionario aplicado desde marzo de ese año. Con

³³ *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 46, 1955, p. 462. Véase también *Qué sucedió en 7 días*, n° 904, 9 de octubre de 1956, pp. 12-13. Finalmente, la destilería inició su producción en diciembre de 1958 pero sólo por el término de un año y a un tercio de su capacidad, siendo desactivada en diciembre de 1959.

Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1959*, Bs. As., 1960, p. 15; y *Año 1960*, Bs. As., 1961, p. 15.

³⁴ Díaz Alejandro, *op. cit.*, p. 117.

todo, la situación patrimonial del grupo mejoró. Las deudas frente a terceros, que totalizaban un 64 % del activo total en 1947, descendieron a un 36 % en 1955³⁵.

Cuadro 3
Ganancias obtenidas según balances Di.N.I.E., 1948-1955
en millones de m\$*n.* a precios constantes

Ejercicio	Utilidades
1948	6,4
1949	20,0
1950	33,3
1951	68,6
1952	40,8
1953	33,0
1954	36,0
1955	44,0

Fuente : Elaboración propia en base a Di.N.I.E. *Memoria y Balance* (1948-1955). Precios constantes de 1948 deflacionados por el índice de precios mayoristas según datos del Banco Central tomados de Díaz Alejandro, Carlos *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Bs. As., 1983, p. 404.

En segundo lugar, como se observa en el cuadro 4, durante el período hubo una clara tendencia a la recuperación de la producción, con diferencias notables entre las industrias. A primera vista, resalta la reactivación de las empresas constructoras que eran las que ofrecían menores dificultades para su reactivación y encontraron, además, su principal cliente en los programas de obras públicas del régimen. En segundo lugar, sobresale la recuperación de las empresas eléctricas cuyo volumen de producción se duplicó en el quinquenio. En contraste, las textiles, que tenían características arcaicas en su operatoria, tecnología y línea de producción, se mantuvieron estancadas. Estas empresas, que provenían de la Junta Nacional del Algodón, estaban ubicadas en el Resistencia y Huaico Hondo, y tenían claros objetivos de fomento social³⁶.

Finalmente, es notable el menor crecimiento de las industrias químicas. Muchas de ellas eran, antes de la nacionalización, meras agentes comerciales de las casas matrices, de

³⁵ Di.N.I.E., *Origen... op.cit.*, p. 10. Véase también el balance de 1955 en *Reseña... op.cit.*, p. 24.

³⁶ Ministerio de Industria y Comercio, *Por una Argentina grande y venturosa*, Bs. As., 1949, p. 18.

manera que su traspaso al estado implicó una reconversión de su operatoria comercial en productiva. De hecho, las empresas farmacéuticas además de iniciar su actividad productiva, continuaron importando drogas y fraccionando medicamentos.

Cuadro 4
Volumen Físico de la Producción Industrial de las empresas del Grupo Di.N.I.E..
1949-1955

	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55
Químicas farmacéutica	100	118	119	114	129	142
Químicas industriales	100	101	86	115	130	136
Metalúrgica	100	111	119	129	151	166
Eléctricas	100	132	158	191	206	221
Textiles	100	100	102	101	105	116
Constr.	100	134	177	179	186	183

Fuente : Di.N.I.E. *Origen, Evolución y Perspectivas de las Empresas de la Di.N.I.E.*, Bs. As., 1956.

La reactivación productiva de las firmas enfrentó dificultades provenientes de la obsolescencia de las maquinarias de origen y la creciente escasez de divisas. En efecto, dado que sólo en 1949 el directorio finalizó la reorganización administrativa y técnica de las empresas, la posibilidad de renovar su stock de capital se vio muy limitado debido al rápido consumo de las divisas acumuladas durante la Guerra, a la modificación de los tipos de cambio nacionales y extranjeros y a las tensiones internacionales desatadas, que retiraron muchos bienes de capital del mercado. Aunque en 1948 se envió a Europa una comisión de técnicos y se firmaron los primeros acuerdos para la provisión de equipos y el asesoramiento técnico científico con grandes empresas químicas y siderometalúrgicas³⁷, el problema se agravó. En 1951, el directorio reconoció esta situación. Entonces sólo un seis por ciento de las importaciones del grupo era de maquinarias y equipos. De manera que el

³⁷ Secretaría de Industria y Comercio, *Memoria correspondiente al año 1948*, Bs. As., 1949, p. 123.

crecimiento de la producción estatal tuvo su origen en el aumento del personal ocupado³⁸. Este pasó de unos 15.000 en 1949 a 25.000 en 1955, es decir aumentó casi un 67%. Paralelamente, la productividad descendió ya que ni la reorganización de las empresas ni los sistemas de estímulo aplicados en retribuciones lograron suplir la obsolescencia del capital. Esta fue la causa principal de la caída de la productividad en las empresas metalúrgicas, a la que se sumó problemas de *lay out* en los laboratorios, empresas eléctricas y químicas³⁹. Para 1953, se lograron algunos avances en la productividad de las empresas químicas, eléctricas y metalúrgicas, pero las textiles, los laboratorios y las empresas constructoras impulsaron en conjunto una caída del 3% con respecto a 1951⁴⁰.

Pese a las dificultades ya señaladas, el período 1951-52 aparece como el más fructífero en cuanto a las inversiones en activo fijo, retornándose después de 1953 a una inversión notoriamente menor (véase cuadro 5). Parte de ese fuerte incremento se debió al aumento del precio de las maquinarias en el mercado internacional a partir de 1951, pero también de la disponibilidad de divisas provocada por el inicio de la guerra de Corea. Si pasamos al análisis por rubro de industria las diferencias son notables. La concentración de inversiones en torno de las industrias químicas se explica por la instalación de la destilería de San Nicolás. Inmediatamente después le siguen las inversiones en las industrias metalúrgicas; las de la construcción y las eléctricas. De esta manera, el directorio modificó parcialmente la importancia relativa de cada rubro, según los datos de 1948, asignándole de hecho prioridad a las industrias citadas. A excepción de las empresas constructoras, cuya

³⁸ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1951*, Bs. As., p. 10.

³⁹ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1952*, Bs. As., 1953, p. 17. El único aumento registrado era el de Petroquímica E.N., donde se dio paralelamente a la reducción del personal y la menor reducción de la producción.

⁴⁰ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1953*, Bs. As., 1954, p. 14. . Por su parte la producción había crecido un 3% con respecto de 1952, y un 56% desde 1950.

colaboración con los planes de obras públicas fue central, se estimularon las inversiones en los sectores más dinámicos de la etapa de industrialización que el país atravesaba.

Cuadro 5
Inversiones en Activo Fijo de empresas de la DiNIE, 1948-1955
a precios constantes - en millones de m\$u. -

industrias	1948*	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	total
farmacéutica	10,1	0,4	0,6	1,5	1,8	0,5	1,2	1,1	17,2
Químicas industriales	1,4	36,0	23,8	45,7	23,6	13,8	9,7	6,8	160,8
Metalúrgicas	24,5	2,2	1,4	10,4	4,3	1,2	5,0	1,7	50,7
Textiles	3,2	0,1	4,9	2,1	1,6	1,3	1,4	1,9	16,5
Construcción	21,8	0,8	0,8	5,1	3,4	0,7	1,4	1,3	35,3
Eléctricas	9,3	4,3	2,5	3,9	6,2	1,3	2,9	2,8	33,2
Total	70,3	43,8	34	68,7	40,9	18,8	21,6	15,6	313,7

Fuente : DiN.I.E. *Memoria y Balance*, (1948-1955). Los valores de 1948 son los de incorporación. Precios constantes de 1948 deflacionados por el índice de precios mayoristas según datos del Banco Central tomados de Díaz Alejandro, Carlos *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Bs. As., 1983, p. 404.

Por su parte, el activo fijo en maquinarias mostró un fuerte crecimiento a partir de 1952 cuando totalizó 58,5 millones de pesos, en tanto que tres años antes era sólo de 27,4 millones. El mejoramiento del sector externo en 1950 permitió al estado iniciar una política de adquisición de maquinarias que se refleja en el incremento de los años 1952-53, alcanzando unos 72,3 millones en ese último año⁴¹. Parte del aumento se debe al alza internacional de los bienes de capital durante los primeros años de la década del '50. Después de 1953 se observa un estancamiento del activo fijo en maquinarias e incluso una leve caída en 1955. Esta situación refleja no sólo el agotamiento del capital invertido en maquinarias sino también el inicio del proceso de privatización. Ese año se había concretado la venta de los talleres de *Motordinie* (ex *Deutz Otto*) ubicados en Ciudad Evita.

Por otro lado, se le otorgó a Di.N.I.E. la tarea de colaborar en la regulación del mercado para moderar la inflación a través de la reducción de sus precios de venta y de la reventa de

⁴¹ Las cifras son a precios constantes de 1948.

productos importados. Estas funciones comenzaron a cobrar importancia desde 1950. En 1952, se le acordó a Di.N.I.E., junto al I.A.P.I., la distribución de importaciones de bienes esenciales para la industria, evitando así la intermediación de los importadores⁴². Este nuevo rol le permitió al grupo tener un acceso privilegiado a las licencias de importación, incrementando la producción propia en medio del estancamiento del sector privado.

Cuadro 6
Variación de las Existencias del Grupo Di.N.I.E., 1950-1953
a precios constantes - en millones de m\$*n* -

Año	Producción Propia	Reventas	Total
1950	28,3	50,0	78,3
1951	17,8	48,5	66,3
1952	38,0	82,1	120,2
1953	43,4	53,2	96,6

Fuente : Di.N.I.E., *Memoria y Balance*, Año 1953. Precios constantes de 1949 deflacionados por el índice de precios mayoristas según datos del Banco Central tomados de Díaz Alejandro, *Carlos Ensayos sobre la historia económica argentina*, Bs. As., 1983, p. 404.

Sin embargo, el menor crecimiento de los precios de su producción, la caída en las ventas de ciertas industrias y la dificultad para realizar las cobranzas comprimieron la liquidez de las empresas. En el cuadro 6 puede observarse una recuperación en las ventas, en especial de bienes importados, a partir de 1952. Con todo, como muestra el cuadro 7, entre 1951 y 1953, la facturación por reventas de importaciones descendió en porcentaje frente al correspondiente a la producción propia:

Cuadro 7
Composición en la Facturación Total, 1951-1953
- en porcentaje -

	1951	1952	1953
Fabricación Propia	29,4	25,1	30,9
Obras	19,0	27,9	30,0
Reventas	51,6	47,0	39,1
Total	100	100	100

Fuente : Di.N.I.E. *Memoria y Balance*, Año 1953.

⁴² B.C.R.A., *Plan Económico de 1952*, Bs. As., 1952, pp. 16-17.

Se ha interpretado que esta ampliación de la función comercial de Di.N.I.E. intentaba impedir una reconversión hacia la producción que era temida por los industriales⁴³. Pero si bien éstos desconfiaban de la competencia de un estado empresario, no es menos cierto que la acentuación del papel comercial de Di.N.I.E., lejos de tranquilizarlos, los irritó. La dirección del organismo justificó este robustecimiento comercial como “la válvula necesaria para hacer que los capitales de giro afluyeran a las empresas en la medida adecuada”, dada la compresión de la liquidez del grupo⁴⁴. Esta estrategia asume una significación más interesante si se tiene en cuenta que el organismo recibió una escasa contribución del estado a partir de 1953, tema que abordaremos más adelante.

Para dilucidar el verdadero sentido de la ampliación de la esfera comercial de Di.N.I.E. es interesante ver a quién vendía. Esteban y Tassara han señalado el predominio de las compras del estado en el total de la facturación del grupo. En el cuadro 8 se observa que el estado adquirió cerca del 60 % de la facturación total. Pueden advertirse diferencias notables: mientras las industrias de la construcción parecen ser las más concentradas en la demanda pública (y ello es razonable teniendo en cuenta la importancia de las obras públicas), las farmacéuticas muestran compras estatales inferiores al 10 %. En este caso, por la naturaleza de la producción centrada en especialidades medicinales, es poco probable que la industria privada ocupara un lugar central como comprador. Las evidencias recogidas por Esteban y Tassara también señalan que los laboratorios estatales vendían fundamentalmente al público, a precios notoriamente inferiores a los de mercado⁴⁵. Por su

⁴³ Juan C. Esteban y Luis E. Tassara, *Valor Industrial y enajenación de DiNIE*, Bs. As., 1958, p. 95.

⁴⁴ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1953*, Bs. As., 1954, p. 21.

⁴⁵ Juan C. Esteban y Luis E. Tassara, *op. cit.*, pp. 102-103. Otro caso interesante es el de Osram E.N. que fabricaba lámparas cubriendo el 25 % de las necesidades del mercado nacional, compitiendo con las empresas extranjeras. En este caso, Di.N.I.E. no cortó la dependencia de la firma con la holandesa Phillips que le proveía de ampollas. Véase Di.N.I.E. *Origen...op cit.*, p. 5.

parte, las industrias eléctricas, químicas y metalúrgicas vendían una parte considerable de su producción al estado.

Cuadro 8
Ventas a reparticiones nacionales sobre el total en el Ejercicio 1953/54
- en millones de m\$*n* -

Empresas	Facturación Total	Facturación Nación	Porcentaje
Químico farmacéuticas	93,9	9,0	9,7
Químico industriales	89,6	48,2	53,8
Metalúrgicas	388,5	111,6	28,8
Eléctricas	170,8	134,7	78,9
Constructoras	481,6	462,3	96,0
Total	1.224,4	765,8	62,6

Fuente: Juan Carlos Esteban y Luis Tassara, *Luis Valor Industrial y Enajenación de Di.N.I.E.*, Bs. As., 1958.

La concentración de Di.N.I.E. como proveedor del estado no dejó de preocupar seriamente a los industriales que encontraban en la demanda pública una salida importante para su producción, en especial a partir de 1951. Así, por ejemplo, en 1952, la Cámara de la Industria Metalúrgica cuestionó los privilegios otorgados a Di.N.I.E. por el Ministerio de Transportes que, mediante una resolución, permitía adjudicarle “a posteriori” las licitaciones aún cuando no hubiesen participado en ellas. Esta situación era más grave aún en medio de una profunda crisis económica que amenazaba con paralizar la industria privada “mientras las empresas metalúrgicas del Estado se aseguran su plena capacidad de producción mediante la singular situación de privilegio en que han sido colocadas”⁴⁶.

Tampoco la acentuación del papel comercial de Di.N.I.E. pareció contentar a los empresarios. En realidad, veían con temor el rol importador conferido a las empresas estatales. En octubre de 1953, los industriales metalúrgicos enviaron una nota al ministro de

⁴⁶ Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, *Memoria del Consejo Directivo, Año 1952*, Abril de 1953, pp. 41-42.

Industria Amundarain señalando la amenaza que implicaba conferir a *Ferrodinie* (ex *Thyssen*) las cuotas de importación de productos que ella mismo utilizaba:

“Esta privilegiada dualidad de posición las hace al mismo tiempo proveedora obligada de algunos materiales a las mismas firmas con las cuales compete, y la coloca, en su calidad de importadora, en posesión de los materiales siderúrgicos en condiciones preferenciales”

El control sobre las importaciones permitía a la empresa estatal obtener ventajas sobre las empresas privadas en las condiciones requeridas por las licitaciones públicas⁴⁷.

De manera que el robustecimiento de la actividad comercializadora de Di.N.I.E. no significó mantener las características que algunas firmas alemanas tenían antes de 1945, como casas importadoras de la producción extranjera, sino que implicó para el grupo asumir un rol central en la importación de las materias primas, insumos y bienes para el conjunto del mercado interno, incluyendo a las firmas privadas. Este papel, lejos de significar una anulación del grupo, fue vivido por los industriales como una amenaza.

3. 3. El financiamiento de las empresas.:

La cuestión del financiamiento del grupo adquiere un interés fundamental para evaluar su desempeño. En 1958, Esteban y Tassara señalaron que durante los ocho ejercicios del grupo, el grueso de los recursos invertidos había provenido de sus utilidades, mientras que sólo el treinta por ciento de los recursos se originó en créditos del Banco Industrial⁴⁸. En ratificación de esta interpretación, un memorándum de 1954 sostenía que el origen del

⁴⁷ Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, *Memoria del Consejo Directivo, Año 1953*, Abril de 1954, pp. 35-36.

⁴⁸ J.C. Esteban y L. E. Tassara, *op. cit.*, p. 100. El resto del capital invertido provino de los créditos del Plan de Gobierno.

aumento del patrimonio hasta septiembre de 1953 provenía fundamentalmente de la reinversión de utilidades⁴⁹.

En realidad, la administración del grupo se caracterizó por una política de equilibrio financiero. Aún cuando su estatuto había establecido que las operaciones de fomento industrial serían cubiertas con aportes del estado, Di.N.I.E. se orientó a la búsqueda de fuentes de financiamiento propios. A fines de 1949, el directorio creó Cifen E.N. *Comercial, Inmobiliaria y Financiera* para la realización de operaciones de financiación; comercio interior y exterior, compra y venta de inmuebles y administración. Su función fundamental consistía en la concesión de préstamos a las empresas de Di.N.I.E. a partir de fondos del conjunto del grupo y a un tipo de interés común del mercado⁵⁰. En esta tarea, Cifen también aportó fondos gracias al otorgamiento, por parte del Ministerio de Industria, del monopolio de importación de maderas desde Brasil que en los dos últimos ejercicios llegaron a representar entre el 16 y 18 % de la facturación total del grupo⁵¹.

Por otra parte, en el cuadro 9 puede verse un fuerte proceso de endeudamiento paralelo al crecimiento. El endeudamiento es también correlativo a la crisis de 1951-1952. En 1956 un informe señalaba que varias obras del plan hidroeléctrico habían sido financiadas por el grupo y no por aportes estatales directos. En cualquier caso, el uso del crédito bancario, sobre todo del Banco Industrial, se constituyó en un mecanismo central de financiamiento. Paralelamente, se observa un incremento mayor de las deudas con terceros (proveedores, reparticiones estatales, Cifen). La evolución del endeudamiento marca una inflexión en 1953, cuando se inicia una política de contención y cancelación de deudas.

⁴⁹ Estableciendo un total de 443,1 millones, señalaba que 275,5 provenían de utilidades ; 52,7 de creación de reservas libres con cargo a utilidades ; y 115,1 provenientes de las utilidades de otras empresas del grupo y de Cifen. Véase Di.N.I.E., Subgerencia de Auditoría, *op. cit.*, p.4.

⁵⁰ Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950, p. 24.

⁵¹ Di.N.I.E., *Reseña... op.cit.*, p. 45.

Cuadro 9
Deudas Bancarias y otras de Di.N.I.E.
 - en millones de m\$ -

Año	Deudas Bancarias	Deudas Varias
1949	26,1	48,7
1951	108,8	93,9
1953	83,7	139,6
1955	94,3	132,2

Fuente: Elaboración propia en base a Di.N.I.E., *Memoria y Balance*, Año 1949-1955. Precios constantes de 1949 deflacionados por el índice de precios mayoristas según datos del Banco Central tomados de Díaz Alejandro, Carlos *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Bs. As., 1983, p. 404.

A las utilidades y el endeudamiento, se le sumó una tercera fuente que fueron los planes de gobierno. Financiados con la negociación de títulos públicos, estos aportes se convirtieron en pocos significativos. Cuando se organizó Di.N.I.E., el primer plan quinquenal ya había sido puesto en marcha. Di.N.I.E. recibió de 147,7 millones de pesos entre 1949-1952, registrándose el pico en 1952⁵². Pero si se observan las cifras deflacionadas, el aporte estatal fue descendiente. En el Segundo Plan se había establecido que se invertirían hasta 1957 casi seiscientos millones de pesos⁵³. Sin embargo, la magnitud de las cifras contrasta con las efectivamente desembolsadas hasta fines de 1955. Es decir, de los 350 millones asignados a Di.N.I.E., y excluyendo 250 millones que debían compartirse con otros organismos, en el trienio sólo se invirtieron unos 39 millones a precios corrientes. El contraste con las inversiones realizadas en Fabricaciones Militares es evidente. A ese organismo se le concedieron unos 610,1 millones de pesos sobre un total

⁵² Estas cifras resultan de la suma de las inversiones realizadas por organismos descentralizados publicadas en Ministerio de Hacienda, *Mensaje del Poder Ejecutivo e informe del Ministerio de Hacienda de la Nación referentes a la cuenta de inversión*, Años 1948-1952. Sin embargo, en 1954, el decreto 25.091 estableció que Di.N.I.E. había recibido en inversiones del primer plan quinquenal unos 153,8 millones de pesos sobre un total de 4.103,5 millones. *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 29, 1954, (pág. 110).

⁵³ La inversión estaba repartida de la siguiente forma: Producción de zinc y cobre, 36 millones (junto a Fabricaciones Militares); industria química, 150 millones a invertir en Di.N.I.E.; industria mecánica en motores y repuestos, automóviles y astilleros navales, 210 millones (junto con I.A.M.E. y A.F.N.E.); producción de cemento, 100 millones para Di.N.I.E. Véase Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*, Subsecretaría de Informaciones, Bs. As., 1953, p. 314.

proyectado para el período 1953-1957 de casi 1.000 millones⁵⁴. Es decir mientras Fabricaciones Militares obtuvo poco más del sesenta por ciento del presupuesto asignado, Di.N.I.E. recibió poco más del quince por ciento⁵⁵.

Esta situación refleja las claras distancias existentes entre la planificación de 1953 y los sucesos posteriores. Para entonces, se había iniciado una política de retiro del estado de algunas industrias. En 1953, el gobierno devolvió las marcas y patentes "enemigas" en su poder y Di.N.I.E. hizo lo propio con aquellas que no utilizaba⁵⁶. Poco después, comenzaron las tratativas para la venta de algunas de las empresas al capital local. Y aunque en 1954 Di.N.I.E. se vio involucrada en la adquisición de las empresas del grupo Bemberg⁵⁷, era clara la disposición oficial a limitar la actividad productiva del estado.

Cuadro 10
Gastos del Primer y Segundo Plan Quinquenal en Dinie y DGFM 1949 -1955
- en millones de m\$ñ.-

Año	Di.N.I.E.		Fabricaciones Militares	
	a precios corrientes	a precios constantes	a precios corrientes	a precios constantes
1949	32,0	32,0	-	-
1950	30,0	25,0	23,4	19,5
1951	42,0	23,6	92,4	52,0
1952	43,7	18,7	19,3	8,2
1953	30,0	11,6	188,6	73,0
1954	9,0	4,43	247,0	92,8
1955	-	-	174,5	60,1

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, *Mensaje del Poder Ejecutivo e informe del Ministerio de Hacienda de la Nación referentes a la cuenta de inversión*, Años 1949-1955. Precios constantes de 1949, deflacionados por el índice de precios mayoristas según datos del Banco Central tomados de Díaz Alejandro, Carlos *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Bs. As., 1983, p. 404.

⁵⁴ Ídem. Unos 954 millones de pesos eran asignados a So.Mi.SA.

⁵⁵ Por otra parte, el organismo central del grupo tampoco requirió de un financiamiento del Tesoro. Si se observan las cuentas de inversión de Hacienda, puede verse que la dirección de Di.N.I.E. financiaba sus gastos enteramente con sus ingresos. El grueso de sus gastos administrativos era para el pago del personal.

⁵⁶ Decreto 2.796 del 11 de febrero de 1953 en *A.L.A.*, 1953, pp. 436-439.

⁵⁷ La operación (que incluyó a las firmas Manufactura Algodonera Argentina, Cervecería y Maltería Argentina, Cervecería Buenos Aires, Cervecería y Maltería Bella Vista, Cervecería Palermo, Estancias Santa Rosa, Compañía Industrial Olivícola, Caja de Crédito Hipotecario y Sociedad Auxiliar Fabril y Comercial) se financió sobre la base de los recursos asignados por el 2do. Plan para el fomento de la industria pesquera. Véase *D.S.H.C.D.N.*, Año 1954, Tomo III, p. 1.999.

En resumen, organizada sobre la base de las empresas intervenidas al finalizar la guerra, la Di.N.I.E. se propuso reactivarlas y establecer nuevas industrias que constituyeran un aporte a la industrialización. Sin embargo, su posterior evolución muestra el fracaso del propósito de impulsar nuevas industrias. En contraste, la Di.N.I.E. entró en conflicto con la industria privada, especialmente en el sector metalúrgico. Las ventajas que el holding estatal tenía para importar insumos básicos irritaron a los industriales que reclamaron el cese de la competencia estatal.

4. Conclusiones:

A pesar de que Perón concebía que el papel del estado debía limitarse al aliento de la iniciativa privada, durante su gobierno la intervención directa en la industria se acentuó. En 1946, la propiedad pública en la industria se concentraba en la producción de petróleo. Diez años más tarde, la presencia del estado se había diversificado alcanzando especial notoriedad en la rama metalmecánica.

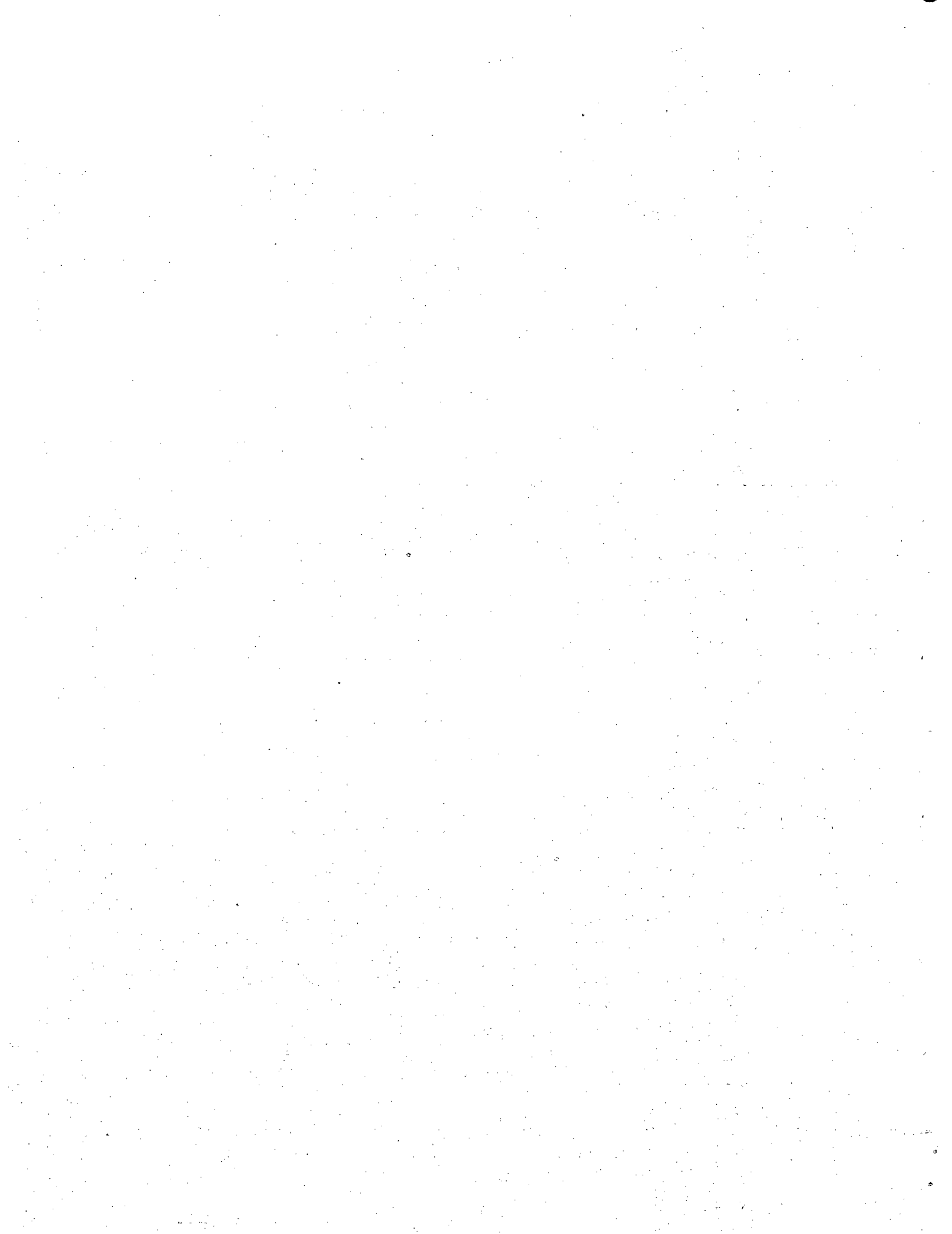
En este capítulo se han analizado las experiencias de Fabricaciones Militares y Di.N.I.E. de manera tal que estas consideraciones son parciales. La primera entidad, que había elaborado ambiciosos planes de expansión en 1945, no logró concretarlos debido a restricciones económicas, en especial a partir de 1949, y al escaso desarrollo de sus capacidades técnicas. La situación fue algo diferente en relación con las sociedades mixtas que la entidad militar se propuso alentar, aunque como veremos en el capítulo 8, el proyecto más importante, consistente en la instalación de una acería integrada, no tuvo principio de realización sino en los años finales del régimen.

Por su parte, Di.N.I.E. surgió en 1947 como producto de la liquidación de las empresas de “capital enemigo”. Entonces, el estado asumió un rol industrial, estableciendo los principios que regirían su accionar, reactivando las empresas y revirtiendo la pésima administración de la Junta. En 1949, el grupo, colocado bajo la órbita del Ministerio de Industria, elaboró planes de creación de nuevas industrias. En un contexto de escasez de divisas, algunos de estos proyectos fructificaron como la instalación de una fábrica de motores diesel y de una planta de cemento de Comodoro Rivadavia. En cambio, otros se vieron aplazados.

Si bien en los dos casos el estado no logró desempeñar con éxito el papel de “partero” de nuevas industrias, estos organismos tendieron a crecer y diversificarse. Este proceso, que involucró al estado en la fabricación de insumos y bienes que la industria argentina ya producía, provocó el estallido de conflictos con los empresarios por el reparto del mercado y la asignación de materias primas e insumos industriales importados.

Segunda Parte:

La elaboración de la política industrial



Capítulo 4

La elaboración de la política industrial: el papel del Poder Ejecutivo

Durante la década de 1930, el incremento de la intervención estatal como respuesta a la crisis económica fortaleció el predominio del Poder Ejecutivo en la elaboración de las políticas públicas. Si bien esta preponderancia reconocía su origen en las amplias atribuciones conferidas al presidente por la Constitución de 1853, se consolidó durante la década peronista. Por un lado, por vez primera desde el estado se estimuló una modificación del modelo de desarrollo vigente, lo que requería de políticas activas. Por el otro, la formulación de estas políticas fue conferida a la burocracia estatal, a la que se la concebía como la única capacitada para poner identificar y resolver los problemas económicos y sociales.

Este capítulo se propone analizar la elaboración inicial de la política industrial en el marco de la política económica peronista. Se concentra en el estudio de la puesta marcha de la política oficial establecida en los dos planes quinquenales. La primera parte estudia el surgimiento de la política industrial bosquejada por la dictadura militar entre 1943 y 1946. En la segunda y tercera partes se analiza la elaboración de la política industrial en el marco del Primer y del Segundo Plan Quinquenal y las características principales de la misma. Por último, se estudia la estrategia política que el régimen peronista sostuvo a fin de lograr el consenso necesario para la puesta en marcha de sus políticas.

1. La elaboración de la política industrial durante la Revolución de 1943:

Los militares que derrocaron al presidente Castillo proclamaron entre sus objetivos la transformación del estado en una instancia de mediación y conciliación de clases, a la par que le asignaron la tarea de promoción de reformas económicas y sociales que ellos

pensaban indispensables para la adaptación de la Argentina a los tiempos que sobrevendrían. Según esta interpretación, dichas tareas requerían de la constitución de una burocracia moderna, alejada tanto como fuera posible de la política partidaria. A la vez, la burocracia debía contar con la asistencia de las organizaciones surgidas del seno de la sociedad civil. En palabras del coronel Perón:

“El gobierno de un pueblo es un problema social. Se técnica y la política se racionaliza a medida que la vida colectiva adquiere mayor complejidad. Por ello los organismos deben estar en manos de quienes hayan probado innegable vocación y capacidad para el estudio y solución de las cuestiones sociales y de quienes representen intereses legítimos y aspiraciones justas”¹

Como hemos analizado en el capítulo anterior, estos objetivos condujeron a las autoridades a iniciar amplias reformas que incluyeron la organización de agencias especializadas para el diseño y aplicación de una política industrial.

En esa tarea desempeñó un papel central un conjunto de profesionales especializados en el estudio de los problemas de la industrialización y sus consecuencias sociales que se conoce como el grupo Bunge. Su incorporación a las filas del estado luego del golpe militar no parece sorprendente teniendo en cuenta la difusión que el catolicismo social había alcanzado en las filas castrenses y la convergencia, que durante una década, había tenido lugar entre dirigentes industriales, oficiales del ejército y miembros del grupo².

La historiografía ha señalado la influencia que ejerció un miembro del grupo, José Figuerola, sobre la política social de la reorganizada Secretaría de Trabajo y Previsión, al convertirse en el principal colaborador del coronel Perón³. Sin embargo, la influencia del

¹ Véase el discurso de Perón al constituirse el directorio del Instituto de Previsión Social el 15 de diciembre de 1944. Citado por Lorenzo García, *Planificación peronista. Contribución a su estudio doctrinario y metodológico*, Editorial Castellví, Santa Fe, 1953, p. 60.

² Sobre la difusión del catolicismo social véase Loris Zanatta, *Del Estado Liberal a la Nación Católica*, Bernal, UNQ, 1996 y del mismo autor, *Perón y el mito de la Nación Católica*, Bs. As., Sudamericana, 1999.

³ Para la vinculación entre Figuerola y la Acción Católica véase Lila Caimari, *Perón y la Iglesia Católica*, Bs. As.; Ariel, 1995, p. 70. Por su parte, Ivoreigh recaló la inspiración de la política laboral de Perón en los proyectos formulados por la A.C.A. Ver, Austen Ivoreigh, *Catholicism and Politics in Argentina, 1810-1960*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 152.

grupo no se limitó a esa esfera y también fue determinante en la elaboración de la política industrial y de los planes económicos para la posguerra.

Esta influencia comenzó en octubre de 1943, cuando la dictadura militar dispuso la creación de la Dirección General de la Industria, a cuyo frente fue designado el teniente coronel Manuel Abarca, un oficial industrialista graduado de la Escuela Superior Técnica⁴. Poco después, Abarca convocó como su principal asesor al ingeniero Emilio Llorens, discípulo de Alejandro Bunge, quien se convirtió en titular de la Dirección de Economía y Política Industrial⁵. Bajo su dirección, se integraron jóvenes miembros del grupo Bunge como el abogado José Enrique Miguens; los ingenieros José Astelarra y José Llorens Pastor; los economistas Carlos Correa Ávila y César Belaúnde, entre otros⁶.

La influencia del grupo Bunge sobre la política industrial fue notable. Si bien durante la década de 1930 los estados provinciales habían sancionado leyes que otorgaban beneficios, especialmente fiscales, para las industrias que se establecieran en sus jurisdicciones, no existía un régimen de fomento de carácter nacional que contemplase los diversos problemas de la industrialización. Por otra parte, durante la década de 1930 el congreso no había dado respuesta satisfactoria a las demandas que el sector industrial había realizado a favor de la aplicación de medidas de protección contra el dumping, sistemas de draw back para las

⁴ Mariano Abarca nació en 1901. En 1926 se recibió de ingeniero militar y en 1932 de ingeniero civil. Durante la década de 1930 integró misiones militares a Europa con el fin de adquirir armamentos y maquinarias destinadas a las fábricas militares. Entre septiembre de 1943 y julio de 1944 ocupó la Dirección General de la Industria. En julio de 1945, fue designado Secretario de Industria y Comercio, cargo que retuvo hasta diciembre. Véase *Diccionario Biográfico Contemporáneo de Personalidades de la Argentina*, Bs. As., Veritas, 3era edición, 1948.

⁵ Emilio Llorens nació Buenos Aires en 1911. En 1931 Bunge lo llevó a Santa Fe donde colaboró cuando aquél fue designado ministro de Hacienda de la provincia durante la dictadura de José Félix Uriburu. Recibido de ingeniero industrial en 1934, tres años más tarde pasó a integrar la redacción de la revista y desde 1942 el Consejo Directivo. A diferencia de otros miembros, Llorens era un estrecho colaborador de Bunge.

⁶ Miguens fue designado asesor jurídico; Llorens Pastor subdirector de economía industrial; Correa Ávila subdirector de Estadística; José Astelarra y César Belaúnde también se integraron a la dirección. Por otra parte, Carlos Moyano Llerena y Jorge Vicien colaboraron en Consejo Nacional de Posguerra.

industrias exportadoras o la creación de regímenes crediticios especiales⁷. Esta situación se modificó con la llegada de los militares al gobierno en 1943. La misma designación de Abarca y Llorens significó que, por vez primera desde el estado, se entendía que la distinción entre industrias naturales y artificiales, entonces predominante en las esferas gubernativas, no constituía un criterio para orientar la política sectorial.

Muy pronto comenzaron a convertirse en realidad las demandas que los dirigentes industriales habían levantado sin éxito durante décadas. En abril de 1944 la dictadura creó el Banco de Crédito Industrial con el objetivo de otorgar créditos de hasta diez años y facilitar el rescate de deudas bancarias o comerciales por parte de las empresas a fin de mejorar sus estructuras financieras⁸.

A esta medida se sumaron, a mediados de 1944, las reformas propiciadas por Llorens y sus colaboradores. En junio se dispuso la creación de la Secretaría de Industria y Comercio, a cuyo frente fue designado el general Julio Checchi, quien fue cuidadosamente rodeado de oficiales del Ejército cercanos al ministro de Guerra y secretario de Trabajo Perón⁹.

En la nueva secretaría Emilio Llorens retuvo el cargo de Director de Economía y Política Industrial. El objetivo de esa dirección era proponer y fiscalizar medidas de protección y estímulo al sector, así como brindar informaciones técnicas al gobierno y a los industriales. La organización de una nueva institución fue acompañada de la sanción del primer régimen de fomento industrial. Este régimen había sido la principal tarea del grupo Bunge en la Dirección de Economía y Política Industrial. La redacción definitiva fue encargada a José Enrique Miguens en calidad de abogado y asesor jurídico. En la labor de dar letra final a la

⁷ *A.U.I.A.*, n° 850, octubre de 1939, p. 3; y *Argentina Fabril*, n° 874, octubre de 1941, p. 3.

⁸ Si bien en este caso la influencia del grupo Bunge no parece haber sido determinante, la carta orgánica del banco recogió los criterios propuestos por el grupo sobre las industrias que convenía favorecer. A la vez, Llorens se convirtió en miembro de su primer directorio en representación de la Secretaría de Industria.

⁹ Se trataba de los tenientes coroneles Alfredo Baisi, Axel Rolff y Eduardo Garimaldi que ocuparon las subsecretarías, con retención de los cargos en el Ministerio de Guerra.

ley, Miguens encontró la cerrada oposición de sectores de la burocracia para quienes el apoyo a la industria era indeseable¹⁰.

La elaboración del proyecto debió sortear dificultades provenientes de los conflictos entre los integrantes del gobierno además de las presiones de las organizaciones empresariales. Poco antes de la creación de la Secretaría, el anteproyecto de decreto fue copiado y presentado a la luz pública por el general Checchi¹¹. Intentando granjearse el apoyo empresarial, Checchi, quien reconoció poco después la similitud de su proyecto con el que había elaborado Llorens y su grupo, decidió que debía ser discutido en el seno del Consejo Nacional de Racionamiento, organismo que él presidía, integrado por representantes de las principales entidades del comercio, la industria y el agro. Ese Consejo no tenía como tarea la elaboración de la política sectorial, de manera que la iniciativa de Checchi de quitar del seno de la Secretaría el tema y ponerlo a consideración de representantes de entidades empresariales ponía sobre el tapete el intento de dar participación a las mismas en la elaboración de la política industrial. En la reunión realizada se acordó extender el plazo para que las entidades aludidas tuvieran la oportunidad de elevar sus comentarios¹².

Sin embargo, esta posibilidad quedó súbitamente clausurada cuando, poco después, Llorens y sus colaboradores obtuvieron el beneplácito del presidente Farrell. El 5 junio de 1944, fecha establecida para la recepción de los comentarios pedidos por Checchi, un decreto sancionó el primer régimen integral de promoción industrial de alcance nacional.

¹⁰ Recuerda Miguens que un funcionario de la Cancillería que presidía la Comisión Interministerial de Política Económica, un organismo de enlace creado por el presidente Ortiz en 1938, lo echó de su despacho al escuchar que el joven abogado, hijo de un conocido juez federal, estaba involucrado en la tarea de promover un proyecto de protección industrial. José Enrique Miguens, entrevista con el autor, Bs. As., 22 de noviembre de 2001.

¹¹ Véase el proyecto presentado por Checchi en *La Nación*, 24 de mayo de 1944.

¹² En esa reunión Checchi reconoció el origen inicial de la medida. Véase *La Nación*, 27 de mayo de 1944.

La medida recibió el apoyo entusiasta de la U.I.A., pero las restantes organizaciones empresariales censuraron la práctica de legislar sin contemplar todos los intereses¹³.

El decreto estableció un amplio criterio de promoción. Serían promovidas aquellas industrias que utilizaran materias primas nacionales y se orientaran hacia el mercado interno, pero también las industrias que, aun cuando emplearan materias primas o productos semielaborados importados, elaboraran artículos de primera necesidad o indispensables para la defensa nacional¹⁴. De esta manera, el decreto recusó la distinción tradicional entre industrias naturales y artificiales.

Para ser favorecidos por la legislación, los industriales debían presentar una solicitud la que sería considerada por una comisión especial integrada por representantes de la U.I.A., el Centro de Importadores, el Ministerio de Guerra, el de Marina, la Secretaría de Aeronáutica y la Dirección General de la Industria. A su vez, la Dirección de Política Industrial debía realizar un detallado informe sobre las características de la industria, los costos de producción locales y las posibilidades de desarrollo de las firmas solicitantes.

El régimen de industrias de interés nacional instauró beneficios de tres tipos. En primer lugar, estableció derechos adicionales de fomento, que no podrían superar en un 50 % el valor del producto en la tarifa de avalúos, y derechos adicionales de defensa, que podían superar ese límite siempre que la producción local estuviera afectada por maniobras de dumping. En segundo lugar, se autorizó al Ejecutivo a establecer en caso de necesidad cuotas e incluso prohibiciones a las importaciones. Por último, el régimen previó una ayuda adicional a las industrias vinculadas con la defensa nacional mediante el otorgamiento de

¹³ R.U.I.A., n° 907, julio de 1944, pp. 21-23. Para la posición de los importadores véase Centro de Importadores, *Memoria y Balance. 1944-1945*, Bs. As.; 1945, pp. 17-19.

¹⁴ Una definición similar fue adoptada por la carta orgánica del Banco Industrial establecida por decreto 22.695 del 25 de agosto de 1944. Además, se estableció la preferencia por la pequeña y mediana industria y el desarrollo de las economías regionales.

subsidios directos. En todos los casos se estableció que los beneficios no podrían extenderse más allá de 5 años, aunque se preveía la posibilidad su renovación una vez que la Secretaría evaluara el desempeño de la industria¹⁵. Estas disposiciones significaban que la protección a la industria sería temporaria y que el estado debía supervisar su evolución.

En agosto de 1945 un nuevo decreto reglamentó el régimen proteccionista. En este caso se consideraron pasibles de protección las industrias que, en virtud de uniones aduaneras o tratados comerciales, tuvieran un tratamiento aduanero preferencial. Así, el concepto de mercado interno quedaba ampliado considerablemente. La otra modificación de importancia consistió en considerar maniobras de dumping sólo a aquellas que tuvieran el propósito de destruir o afectar la producción nacional, con lo que descartó la competencia desleal originada en niveles de vida inferiores, salarios bajos o ausencia de legislación social¹⁶.

En conjunto, la ley otorgaba al Poder Ejecutivo amplias atribuciones para la aplicación de derechos aduaneros, cuotas de importación y subsidios directos con el objetivo de fomentar al sector industrial. A su vez, el criterio establecido para definir las industrias “de interés nacional” y los instrumentos de promoción citados otorgaban un importante poder a la burocracia encargada de llevar adelante la aplicación. Esta delegación sólo estaría constreñida por la presencia de representantes empresariales en la respectiva comisión. Por último, la representación conferida a las Fuerzas Armadas ponía el acento sobre el peso que las consideraciones de carácter militar tenían en puesta en marcha de la nueva política.

La aplicación del régimen se inició inmediatamente. Sin embargo, dado que el decreto disponía la realización de estudios detallados a partir de los cuales la Dirección de Política

¹⁵ Decreto 14.630/44 en *Decretos del Poder Ejecutivo. Año 1944*, Bs. As., 1945, pp. 90-94.

¹⁶ Decreto 18.848/45 en *A.L.A.*, 1945, pp. 340-345.

Industrial y la Dirección General de la Industria elevarían sus conclusiones al Poder Ejecutivo, el número de industrias beneficiadas entre 1945 y 1946 no fue muy importante. A este factor se le sumó, como veremos en el capítulo 5, el quiebre de la colaboración entre el gobierno militar y la U.I.A., que llevó a ésta a retirar sus representantes del conjunto de las comisiones gubernamentales.

La opción del gobierno militar a favor de una política de fomento industrial estuvo sometida a diferentes tensiones. Estas se derivaron en parte del renovado intento de Perón de obtener el apoyo del empresariado a su proyecto político. Este intento alcanzó su punto culminante en el Consejo Nacional de Posguerra, organismo destinado a planificar la política económica para la posguerra, en cuyo seno Perón integró una nutrida comisión informativa con representantes de las corporaciones económicas.

En 1945 el Consejo emitió un documento que constituía un compromiso entre el régimen militar y los sectores empresariales en torno a los lineamientos esenciales de la política económica y social que se seguiría en la posguerra. Por un lado, se reconocía que debía evitarse una desocupación masiva de la mano de obra, lo que se realizaría a través de la diversificación productiva en las distintas regiones del país, el fomento a la industria y la capacitación de la mano de obra. En segundo lugar, se establecería un seguro social integral a fin de evitar los inconvenientes derivados de la desprotección. Finalmente, se mencionaba la necesidad de resguardar la libertad económica y limitar “con precisión y prudencia” el campo de acción del estado, lo que constituía una aspiración común de las fuerzas empresariales¹⁷.

Esta última concesión a las organizaciones empresariales iba acompañada de la coexistencia de dos criterios diferentes en cuanto a la futura política industrial, en un

¹⁷ Consejo Nacional de Posguerra, *Ordenamiento económico social*, Bs. As., Kraft, 1945, pp. 39-40.

momento en el régimen de industria de interés nacional recién comenzaba a aplicarse. Estos criterios fueron expuestos por las dos subcomisiones creadas en el seno del Consejo: la subcomisión de Orientación Industrial, cuyo objetivo era analizar temas como la reconversión de industrias, la confección de planes sectoriales especiales y la promoción de las exportaciones de manufacturas, y la subcomisión de Defensa Industrial, destinada a evaluar la aplicación del régimen de fomento y a establecer las bases técnicas para la tarifa de Avalúos¹⁸.

Las conclusiones a las que arribó la primera comisión significaban una rectificación de la política industrial al retornar a la distinción entre industrias naturales y artificiales:

“serán fomentadas las industrias de interés nacional, especialmente las que utilizan materias primas del país, eliminando la protección de industrias artificiales que, si bien durante la guerra cubrieron determinadas necesidades reemplazando con sus artículos la importación suspendida, sostenerlas en períodos normales sería antieconómico”¹⁹

Esta rectificación era impulsada por quienes, desde distintas agencias del estado, no compartían los diagnósticos sombríos sobre la posguerra. Este era el caso de Carlos Coll Benegas por entonces jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central²⁰.

También respondía a las demandas de los sectores empresariales, inclusive de los grandes industriales enrolados en la U.I.A. quienes a pesar del apoyo que había brindado al régimen de interés nacional habían alertado sobre los peligros de un excesivo proteccionismo. En contraste, la Dirección General de Industria había elevado a la segunda comisión un informe que estaba en línea con la política aplicada desde finales de 1943.

Por su parte, al inaugurar las sesiones del Consejo, Perón también retomó aquella distinción como un criterio ordenador de la política futura²¹. En realidad, para Perón estas

¹⁸ Ídem, pp. 47-48.

¹⁹ El texto es reproducido por Antonio Cafiero, *Cinco años después...*, Bs. As., 1961, p. 198.

²⁰ Los restantes integrantes de la subcomisión eran el teniente coronel Eduardo Garimaldi, el coronel José de San Martín Corti y el Dr. Juan Scarpatti. Garimaldi, quien presidía la comisión, era un oficial peronista que se desempeñaba en la Secretaría de Industria.

afirmaciones, antes que expresar dos criterios distintos sobre los límites de la industrialización, estas afirmaciones constituían una variación dentro de la opción decididamente proindustrial de los miembros del Instituto Bunge. En forma adicional, la variante moderada le ofrecía la posibilidad de no enajenarse el apoyo de los empresarios del mundo agrario y comercial.

El episodio no fue interpretado de esta manera por el Instituto Bunge, que censuró al vicepresidente por reiterar un criterio que debía ser superado por la política industrial²². En cualquier caso, pone en evidencia la existencia, en el seno del gobierno, de perspectivas que se concebían como opuestas sobre la orientación futura de la política industrial²³.

En lo inmediato, estas discrepancias no dieron lugar a rectificaciones en la política oficial. A mediados de 1945, se le otorgó al Consejo Nacional de Posguerra la tarea de preparar un plan mínimo de acción en el cual debían preverse las necesidades de materias primas, combustibles, maquinarias, medios de transporte y energía eléctrica; un programa de obras públicas tendientes a asegurar el abastecimiento de los insumos esenciales para la producción agrícola e industrial y la confección de un esquema de descentralización industrial a partir de las características naturales y los recursos de las distintas zonas, las fuentes de energía disponibles, los medios de comunicación y la cercanía a los mercados de consumo. Con estos objetivos se conformaron grupos técnicos en el seno del Consejo y se dispuso la elaboración de las normas legales necesarias para la implementación de las

²¹ Carlos Altamirano, *Bajo el signo de las masas, 1943-1973*, Bs. As., Ariel, 2001, p. 25.

²² Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas y Sociales, *Soluciones Argentinas ... op.cit.* pp. 119-120.

²³ Es interesante observar que esta imagen perduró en los principales hacedores de la política económica peronista, en el sentido de que la política propiciada por el Consejo Nacional de Posguerra no implicó un ruptura con las concepciones tradicionales. Véase Antonio Cafiero, *op. cit.*, p. 197; y la entrevista a Alfredo Gómez Morales en *Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella*, p. 50.

medidas propuestas²⁴. Estos estudios conformarían los antecedentes del Plan Quinquenal presentado un año después por el gobierno peronista.

La estrategia oficial de elaboración de las políticas públicas en forma exclusiva por parte de la burocracia estatal se evidenció también en la preparación y aplicación de la reforma bancaria de marzo de 1946. El origen del proyecto se remontaba a finales de 1945. Luego de la crisis de octubre, el empresario peronista Miguel Miranda, hasta entonces miembro del directorio del Banco de Crédito Industrial en representación de la U.I.A., ocupó la presidencia de esa institución. Desde esa posición, Miranda combatió las posturas moderadas sostenidas por la burocracia del Banco Central en torno a las perspectivas del orden económico de posguerra y los límites que debían otorgarse a las operaciones de la institución bancaria industrial²⁵.

Junto a un grupo de colaboradores -entre quienes figuraba Orlando Maroglio, un funcionario que había hecho su carrera en el Banco Central pero que ahora estaba ligado al Banco Industrial- elaboró las bases de la reforma bancaria. Miranda y Maroglio sumaron a su grupo al empresario Lagomarsino. Finalmente, el terceto presentó sus planes a Perón poco antes de las elecciones de febrero de 1946. Cuando el triunfo parecía asegurado, los proyectos comenzaron a tomar forma mediante la colaboración prestada por el régimen de

²⁴ Juan Oyuela, "Los Planes Quinquenales" en *Historia Integral Argentina*, Bs. As., CEAL, 1972, Vol.9, p. 153.

²⁵ En octubre de 1943, Raúl Prebisch presentó su renuncia a la gerencia de la institución. A ellas le siguieron la de sus colaboradores más cercanos como Ernesto Maloccorio, subsecretario de Hacienda y gerente general de la Dirección de Impuesto a los Réditos; Eduardo Ocantos, director general de Aduanas; César Saenz, superintendente de Seguros; Máximo Alemann, director general de Finanzas; Guillermo Klein, jefe de la División Movimiento de Fondos Deuda Pública y Bancos; y Jacobo Wainer, contador mayor de la Contaduría General de la Nación. Una nueva ola de renuncias se produciría tras la nacionalización del Banco Central. La versión de Prebisch señala que fue Perón quien promovió su expulsión. Una interpretación que pone el acento sobre el desgaste del grupo que venía siendo criticado públicamente desde 1942, así como la pérdida de objetivos y ascendiente en el aparato estatal se encuentra en Amalia Louro de Ortiz, *El grupo Pinedo Prebisch y el neoconservadorismo renovador*, Bs. As., GEL, 1992, pp. 107-113.

Farrell. Éste y sus ministros de Guerra y Hacienda aceptaron colaborar en la redacción e implementación final de la medida que se decretó a fines de marzo²⁶.

Nuevamente la elaboración de la política pública había sido llevada adelante con el mayor sigilo posible por un grupo de funcionarios. Si bien esto respondía a la naturaleza del proyecto, que introducía severos controles sobre la banca comercial privada y por lo tanto era poco aceptable para estas entidades, en este caso, la disposición a evitar la discusión del proyecto fue aún más lejos. Su aplicación fue adelantada gracias a la colaboración de Farrell, quien lo impuso por decreto cuando sólo faltaban tres meses para la constitución del parlamento.

En suma, la dictadura militar de 1943 reforzó el predominio de la burocracia sobre la elaboración de la política industrial y bancaria. Aun cuando el régimen había propiciado desde un comienzo la participación de las entidades gremiales mediante la creación de comisiones mixtas de representantes empresariales y gubernamentales, se acentuaron las prácticas aislacionistas en la determinación de las políticas públicas. Este proceso fue resultado del papel asignado a la tecnocracia, que era entendida como la única capacitada para conducir amplias reformas.

En el caso específico de la política industrial, este fenómeno se expresó a través de la incorporación de jóvenes técnicos y profesionales pertenecientes al grupo formado por Alejandro Bunge durante la década de 1930. En el término de un año, este grupo diseñó las reformas vinculadas a la creación de una agencia especializada. También elaboró un régimen de protección industrial destinado a impedir la desaparición de industrias consideradas estratégicas. Si bien estas medidas fueron recibidas calurosamente por la U.I.A., plantearon dudas sobre los peligros derivados del intervencionismo estatal.

²⁶ Véase el discurso de Miranda en *La Prensa*, 17 de diciembre de 1946.

2. La Política Industrial en el Primer Plan Quinquenal:

2.1. La elaboración de la política industrial:

A mediados de 1946, Perón encomendó a Figuerola la elaboración de la política económica. Desde la Secretaría Técnica, Figuerola se lanzó en la tarea de preparación de un conjunto de reformas que se presentarían bajo el título de Plan Quinquenal.

En realidad, el plan de Gobierno fue el resultado de la combinación de un conjunto de propuestas y proyectos propiciados desde diversos sectores del aparato estatal y del oficialismo. Su elaboración estuvo a cargo de funcionarios de la Secretaría que realizaron la tarea de recopilación y análisis de cientos de proyectos de ley no sancionados durante la década de 1930, de las demandas presentadas en la primera Reunión Nacional de Municipios organizada por Perón a principios de 1945, las encuestas remitidas por la Secretaría de Industria a los empresarios a fin de conocer sus necesidades de materias primas y equipos y de nuevas iniciativas presentadas por altos dirigentes peronistas²⁷. En el caso de la política industrial, se le confirió a Llorens la tarea de fundamentarla y proponer nuevas medidas²⁸.

La elaboración de los proyectos económicos incorporados al Primer Plan Quinquenal debió realizarse en medio de importantes constricciones derivadas de la falta de estadísticas confiables y recursos institucionales. En el primer aspecto, es necesario destacar que no existían cálculos confiables del Producto Bruto Interno ni sobre su composición. Durante la Guerra, equipos técnicos del Banco Central trabajaron sobre el tema y publicaron

²⁷ Entre éstos últimos se encontraba Ramón Carillo quien aportó su estudio sobre organización hospitalaria Véase la entrevista a José Figuerola en Hugo Gambini, *Historia... op.cit.*, Vol. 1, p. 119.

²⁸ Emilio Llorens, entrevista con el autor, Temperley, 16 de octubre de 2.002.

estimaciones en 1946²⁹. Por otra parte, el último censo de población había sido levantado en 1914. Si bien se realizaban actualizaciones sobre la base datos parciales de nacimientos, defunciones y migraciones, las mismas tenían errores considerables que sólo fueron subsanados con el Censo de 1947. En cuanto a los sectores económicos, se contaba con los datos del Censo Industrial de 1935 y las estadísticas que cada dos años se realizaban sobre un número limitado de establecimientos. La información sobre el sector primario databa de 1937, aunque venía siendo actualizada periódicamente. Peor aún era la situación para la vivienda, el comercio y los transportes y servicios, pues se carecía de estadísticas. Inclusive, se desconocían los bienes que eran propiedad del estado³⁰. Por lo tanto, aunque el Plan incluyó metas sobre valor de la producción y volumen de la producción industrial, incremento de la potencia instalada y aumento de los salarios es difícil ver en ellas más que meras estimaciones³¹.

En cuanto al contenido de la política industrial, se introdujeron algunas innovaciones de importancia. Luego del triunfo electoral peronista, el Consejo Nacional de Posguerra había considerado oportuno que antes de mandar los decretos aprobados desde junio de 1943 al Parlamento para su ratificación, se los sometiera a “una selección adecuada para adaptarlos a los principios filosóficos del peronismo”. Entre los que se consideraban susceptibles de una “revisión minuciosa”, Figuerola colocó en primer lugar al régimen de industrias de interés nacional. También se incluyeron, en un orden de jerarquía menor, los decretos sobre aprendizaje industrial (14.588/44), creación del Instituto de Tecnología (16.068/44);

²⁹ Véase Poder Ejecutivo Nacional, *Producto e Ingreso de la República Argentina en el periodo 1935-1954*, Bs. As., 1955, especialmente la introducción.

³⁰ Sobre este tema en particular véase la referencia de Perón al presentar el plan en Presidencia de la Nación *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Bs. As., 1946, Tomo 1, pp. 62-63.

³¹ Inclusive un partidario fervoroso de la planificación como instrumento pondría en serias dudas tres años más tarde, el valor de una planificación general de la economía durante un quinquenio. Véase, W. A. Lewis, *La Planeación económica*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1952, pp. 123-124. (Publicado originalmente como *The Principles of Economic Planning*, London, 1949)

organización del Consejo Nacional de Posguerra (23.847/44) y del Banco Industrial (8.537/44)³². Aunque finalmente se optó por remitirlos sin modificaciones, la colocación del decreto de industrias de interés nacional en un primer lugar revela que el grupo de técnicos ligados a Figuerola consideraba necesario una ampliación de la legislación de promoción, lo que se plasmaría, al menos parcialmente, en el proyecto de ley de Fomento Industrial de 1946.

En realidad, la política industrial incluyó diversos instrumentos de promoción algunos de los cuales ya estaban contemplados en el decreto 14.630/44. Entre ellos, el Plan mencionaba el establecimiento de derechos adicionales, permisos previos y cuotas de importación y tipos de cambio diferenciales para la importación de materias primas, bienes intermedios y de capital y para las exportaciones de manufacturas. A la vez, señalaba la necesidad de establecer una nueva Tarifa de Avalúos, otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de liberar o reducir los derechos aduaneros; ampliar las medidas de desgravación impositiva; impulsar un régimen de draw back a fin de estimular las exportaciones e incrementar el crédito a la grande y pequeña industria. Estos nuevos instrumentos serían incorporados a la política oficial a partir de la sanción de diversas normas legales.

En la presentación del Plan ante el Parlamento, Perón señaló que la aspiración suprema de la Nación era obtener “su total industrialización en el menor tiempo posible”. Este objetivo se fundamentaba no solo por los beneficios sociales que se derivarían de una mayor y mejor retribuida ocupación obrera y por el desarrollo de industrias claves para la defensa nacional, sino también por constituir la base de la independencia económica del país:

³² Véase Legajo 563, Consejo Nacional de Posguerra en AST, AGN.

“Los países que no desarrollan sus industrias, difícilmente salen de la etapa de su economía semicolonial. Aspiramos a completar esa independencia ideológica con una independencia práctica, que ha de llevar a la Nación a ocupar el puesto que aspira y a que tiene derecho”³³

La política industrial se orientaba a la protección y fomento de dos tipos de industria. En primer lugar, se promovería la consolidación de las industrias existentes. Siguiendo el criterio establecido en 1944, entre las industrias pasibles de protección se incluían aquellas que elaboraban materias primas nacionales y se orientaban a satisfacer necesidades del mercado interno. A ellas se sumaban las que, utilizando materias primas importadas, producían artículos imprescindibles para el consumo local y la defensa nacional, especialmente la industria metalúrgica y del caucho. Como puede observarse en el cuadro 1, la confirmación del amplio criterio de protección de 1944, se evidenciaba en las industrias señaladas específicamente: la industria textil, la química, la metalúrgica, la eléctrica, la maderera y del papel.

Para el gobierno, la protección sobre estos sectores se realizaría en caso de que fueran afectados por maniobras de dúpning o bien “cuando la competencia del exterior haga peligrar actividades productivas cuya continuidad y desarrollo sea conveniente para el desarrollo del país”. Sin embargo, el plan afirmaba que era conveniente mantener cierto nivel de competencia como incentivo para el perfeccionamiento técnico del sector.

En segundo lugar, el programa oficial de industrialización tenía como objetivo el fomento de nuevas industrias orientadas al mercado interno, la exportación y la defensa. Aunque se afirmaba que sólo en este último caso se auspiciarían industrias que elaboraran total o parcialmente materias primas de importación, las incluidas en el Plan (véase cuadro 1) muestran que la promoción no se circunscribía a las “industrias naturales”. Así, por

³³ Presidencia de la Nación, *op. cit.*, tomo 2, p. 62.

Cuadro 1
Industrias seleccionadas para su promoción en el Primer Plan Quinquenal, 1947-1951

Protección a Industrias Existentes		Fomento de Industrias Nuevas			Industrias para defensa militar	
Actividades	Medidas	Industrias para reemplazar importaciones	Industrias para Exportar	Medidas		
<p><i>Fibras:</i> hilados de lana/ algodón, tejidos gruesos y papeles <i>Maderas.</i></p> <p><i>Química.</i></p> <p><i>Metallurgia y maquinarias.</i></p> <p><i>Materiales de electricidad.</i></p>	<p>1. Decreto 14630</p> <p>2. Aranceles</p> <p>3. Control de importaciones</p> <p>4. Permisos previos</p> <p>5. Cupos</p> <p>6. Subsidios</p> <p>7. Rebajas de derechos para materias primas</p> <p>8. Rebaja de fletes</p>	<p><i>Fibras:</i> hilados de lino, fibras largas, papel de diarios.</p> <p><i>Químicas:</i> hidratos de sodio y potasio, carbonato de sodio y potasio, electrodos, sulfato de cobre, sintéticos, insecticidas, caucho sintético, plásticos y extractos vegetales</p> <p><i>Metallurgia:</i> Acero, zinc, hojalata, aluminio, cobre y aleaciones, maquinarias. Automotores.</p>	<p>1. Actualización de aforos.</p> <p>2. Derechos condicionados al Plan de Industrialización</p> <p>3. Obligatoriedad gradual de consumo nacional</p> <p>4. Facilidades en la compra de maquinarias</p> <p>5. Energía barata</p> <p>6. Subsidios</p> <p>7. Asesoramiento técnico</p> <p>8. Plan Siderúrgico</p> <p>9. Cupos</p> <p>10. Permisos previos</p> <p>11. Cambio preferencial</p>	<p><i>Extractos opoterápicos.</i></p> <p><i>Aceites vegetales.</i></p> <p><i>Curtido de cueros.</i></p> <p><i>Fibras animales:</i> Lavado e hilado de lana.</p> <p><i>Fibras vegetales</i></p> <p><i>Metallurgia:</i> antimonio, zinc y tungsteno.</p>	<p>1. Regulación de la exportación de materias primas sin elaborar.</p> <p>2. Cambio preferencial</p> <p>3. Ventajas en el transporte marítimo</p> <p>4. Organización del comercio.</p> <p>5. Convenios comerciales.</p> <p>6. Acción del IAPI</p> <p>7. Ley de Draw back.</p>	<p>Plan de la Dirección General de Fabricaciones Militares.</p>

Fuente: Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Bs. As., 1946, vol. 2, p. 72.

Cuadro 2
*Incrementos del valor agregado por la industria, salarios, personal ocupado
 y potencia instalada en el Primer Plan Quinquenal, 1947-1951*

	Incremento en %
Valor Agregado	43,3
Sueldos y Salarios	52,8
Personal Ocupado	34
Potencia Instalada	50

Fuente: Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno, 1947-1951*.

Cuadro 3
Incrementos de producción a alcanzar en industrias seleccionadas entre 1947 y 1951
 En toneladas

Producto	Producción en 1946	Producción planeada para 1951	Incremento en porcentaje
Hilados de algodón	63.000	80.000	27
Hilados de rayón	4.500	8.000	78
Hilados de fibras largas vegetales	4.000	6.000	50
Hilados de Seda	2	300	Industria nueva
Papel de obra	100.000	190.000	90
Papel para diarios	-	50.000	Industria nueva
Soda cáustica	10.000	40.000	300
Carbonato de Sodio	-	25.000	Industria nueva
Arseniato de Plomo	-	500	Industria nueva
Cloruro de bario	500	800	60
Ácido cítrico	150	400	167
Minio	650	1.000	54
Litargirio	500	800	60
Óxido de zinc	1.400	3.500	150
Acero en lingotes	120.000	315.000	208
Zinc	2.000	6.600	230
Estaño (incluyendo para hojalata)	850	2.600	206
Antimonio	1.000	2.000	50
Hojalata	-	70.000	Industria nueva
Aluminio	1.200	1.400	167
Plomo	22.000	24.000	9

Fuente: idem.

ejemplo, dentro de las orientadas al mercado interno, se ubicaba la producción de acero, automóviles y caucho sintético.

Por último, el Plan contemplaba el apoyo a la exportación de manufacturas provenientes de materias primas argentinas, con lo que se esperaba poder competir en el mercado internacional. Los instrumentos de fomento de exportaciones incluían el otorgamiento de tipos de cambio preferenciales, la sanción de draw back, el control de las exportaciones de materias primas sin elaborar y la organización de un sistema de ventas en el exterior. Como hemos señalado más arriba, el Plan incluyó provisiones en torno al crecimiento del volumen de la producción, los salarios y la potencia instalada en la industria, así como metas de producción para diversas industrias (cuadro 2 y 3), pero no estableció los instrumentos por medio de los cuales se alcanzarían estos objetivos. En realidad, dejaba entreverse que se lograrían por medio de las nuevas atribuciones que se le conferirían al Poder Ejecutivo mediante la sanción de los proyectos de ley de Fomento Industrial y Reforma Aduanera. El primero proponía un plan de industrialización quinquenal. Por su intermedio se establecía una amplia y profunda intervención estatal sobre diversas esferas de la producción industrial. En primer lugar, se otorgaba al estado la explotación, en forma directa o a través de sociedades mixtas, de yacimientos de carbón, hierro, cobre y otros minerales hasta que la producción local abasteciera el 50 % de la demanda, pero siempre que su costo no excediese el 25 % del precio internacional. Paralelamente, el Poder Ejecutivo debía “organizar” la producción de materias primas agropecuarias y “organizar y controlar” la primera fase de utilización de una amplia gama de materias primas y productos semielaborados³⁴. Por medio de los artículos 6 y 7 se establecía que el Poder

³⁴ Las materias primas incluidas eran trigo, avena, centeno, cebada, arroz, maíz, algodón, girasol, lino, maní, nabo, tártago, cueros, pieles, lanas, fibras algodón, lino cáñamo, ramio, formio, yute, maderas, combustibles

Ejecutivo fijaría la lista de actividades incluidas en el régimen y obligaba a las empresas involucradas a someterse a sus requerimientos. Los empresarios debían permitir la fijación y control de existencias, la comprobación de destinos y costos de producción y la exhibición de libros y demás instrumentos contables. En contraprestación, el estado estimularía la adquisición de los productos. Se estableció que el estado fijaría los precios finales asegurando, en caso de ser superiores a los importados puestos en plaza, la cobertura de los costos de producción y venta pero evitando que los beneficios netos superaran el 8 %.

En suma, la ley establecía una inusitada intervención estatal en el fomento de la industrialización. La concreción de estos objetivos demandaría recursos económicos y capacidades burocráticas cuya existencia parecía sobreestimarse. En relación con los recursos económicos, el proyecto sólo establecía un crédito del Tesoro por cinco millones de pesos, una suma insignificante para los objetivos establecidos. Además, la ambigüedad de los términos empleados en el proyecto, como por ejemplo la atribución otorgada al estado para “organizar” la producción, si bien fortalecía el poder de la burocracia que sería encargada de instrumentarla, incrementaba la posibilidad de una reinterpretación de la norma terminara desvirtuando los objetivos iniciales. En definitiva, no se establecían criterios claros que orientaran a las autoridades para el alcance de los objetivos propuestos.

Por otra parte, la variedad de sectores incluidos en el sistema abría serias dudas sobre la compatibilidad del proyecto con el régimen de industrias de “interés nacional”, en la medida en que en este último se concebía como un sistema de protección selectiva.

sólidos y fluidos; minerales de hierro, cobre, plomo, estaño, cinc; de carácter pétreo y térreo para la construcción. Los artículos semielaborados abarcaban harinas y aceites, cueros y pieles curtidas, hilados, cordelería, tejidos, extractos curtientes, maderas semielaboradas, lingotes de hierro, de cobre, de estaño y de zinc; materiales laminados o fundidos con los mismos; y productos derivados de los tratamientos industriales de combustibles, cales y cementos. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, Año 1946, Tomo III, p. 206.

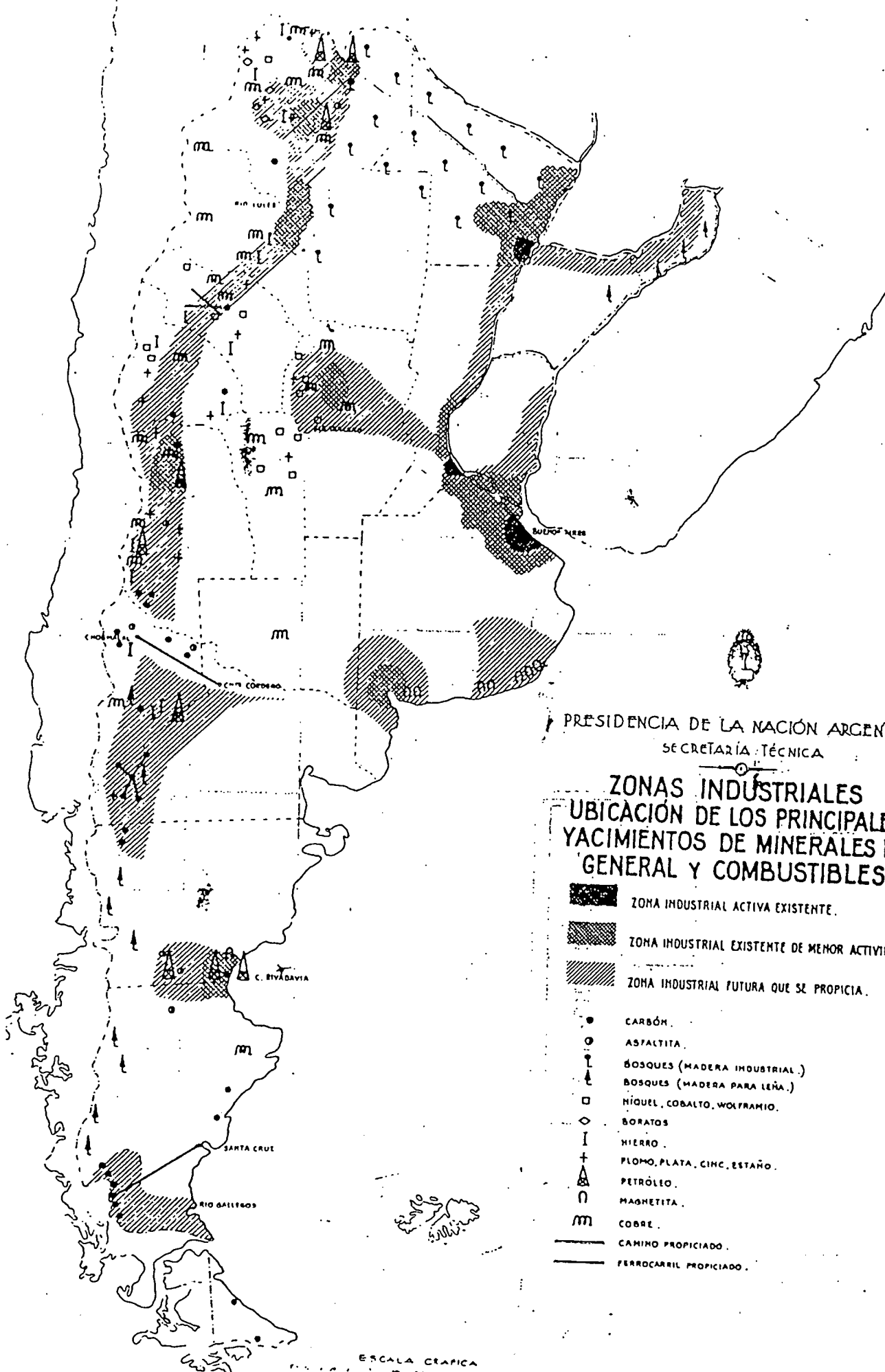
La segunda norma legal que el gobierno entendía imprescindible para el fomento industrial era la Reforma Aduanera. Por medio de ella, se reemplazaría el régimen de aforos por el de derechos específicos, y se daría curso a una amplia transformación técnica y administrativa del sistema. En relación con los derechos de importación, como hemos señalado en el capítulo 2, el proyecto oficial confería al Ejecutivo amplias atribuciones para incrementarlos³⁵. Con estas atribuciones, el plan convertía a la política aduanera en un instrumento central de la política industrial³⁶.

Ambos proyectos fueron acompañados de la presentación de un esquema de zonas industriales cuyo desarrollo se propiciaba. Como puede observarse en el gráfico 1, las autoridades públicas impulsaban el surgimiento de nuevas áreas cuya ubicación dependía de la existencia de yacimientos minerales en el área cordillerana, el río Paraná, Córdoba y el sudeste de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la fijación de estas zonas industriales no fue acompañado de normas legales específicas.

Por último, el Plan incluyó otro proyecto de gran significación para la industrialización: la ley nacional de Energía. Como los anteriores, este proyecto también era resultado de la elaboración exclusiva de la burocracia estatal. Se trataba de la organización de una Dirección Nacional de Energía, al que se sumó el proyecto relativo al incremento de la producción y distribución de electricidad. El primero era complemento de las reformas introducidas por la dictadura desde 1943, que habían unificado en torno de un organismo dependiente de la Secretaría de Industria, los entes autárquicos de producción y

³⁵ Véase el proyecto de Ley de Aduanas en ídem, artículo 17, p. 208.

³⁶ Lugar que luego no ocupó como veremos al analizar la implementación sectorial en la tercera parte de la tesis.



PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA
SECRETARÍA TÉCNICA

**ZONAS INDUSTRIALES
UBICACIÓN DE LOS PRINCIPALES
YACIMIENTOS DE MINERALES EN
GENERAL Y COMBUSTIBLES**

- ZONA INDUSTRIAL ACTIVA EXISTENTE.
- ZONA INDUSTRIAL EXISTENTE DE MENOR ACTIVIDAD.
- ZONA INDUSTRIAL FUTURA QUE SE PROPICIA.
- CARBÓN.
- ASFALTITA.
- BOSQUES (MADERA INDUSTRIAL.)
- BOSQUES (MADERA PARA LEÑA.)
- NÍQUEL, COBALTO, WOLFRAMIO.
- BORATOS
- HIERRO.
- PLOMO, PLATA, CINC, ESTAÑO.
- PETRÓLEO.
- MAGNETITA.
- COBRE.
- CAMINO PROPICIADO.
- FERROCARRIL PROPICIADO.

ESCALA GRÁFICA

comercialización de energía³⁷. A su vez, se creaba un Consejo Nacional de Energía para la preparación de planes a largo plazo dando preferencia a la producción de hidroelectricidad, gas natural y gas de destilería³⁸. Estas obras se financiarían mediante un Fondo Nacional de Energía constituido por aportes del Tesoro, el importe abonado por las compañías petroleras en concepto de beneficios extraordinarios y un recargo sobre el precio de los combustibles importados que no podía superar el 20 % del precio en el puerto³⁹.

Aun cuando estas leyes parecían constituir sólo bases institucionales para la acción estatal, el Plan propuso la construcción de 56 centrales eléctricas en los siguientes 15 años. La opción por la hidroelectricidad era predominante; 45 serían de ese tipo, totalizando una producción de 1.095.000 kw, frente a las 11 térmicas que generarían 90.400 kw⁴⁰. Algunos de estos proyectos estaban listos para su ejecución mientras que otros estaban siendo diseñados por la Dirección de Centrales Térmicas, dirigida por Juan Eugenio Maggi, que se convirtió pronto en una escuela de ingenieros⁴¹.

Si bien en este caso parece evidente que el proyecto sólo se prestaba a ser elaborado por la burocracia estatal, los objetivos de la política energética superaban la competencia técnica de la burocracia, ya que se señalaba que el plan debía propender a suministrar energía eléctrica a zonas no abastecidas con el fin de descentralizar las industrias⁴². Sin embargo,

³⁷ La Dirección Nacional de Energía sería conducida por un directorio presidido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, dos ingenieros, un abogado y un economista. Ídem, p. 176.

³⁸ Ídem, pp. 177-178.

³⁹ Ídem, p. 180.

⁴⁰ Ídem, p. 270. El principal proyecto, la construcción de una represa en Salto Grande sufriría largas postergaciones debido a los desacuerdos del régimen con el gobierno uruguayo.

⁴¹ Maggi era un ex militante radical, que había pasado por el grupo FORJA en los años treinta, hasta su incorporación al peronismo. En 1943, fue designado ministro de Obras Públicas en Mendoza. Desde 1946, se convirtió en director de Agua y Energía, tal vez uno de los organismos más activos del período. Hugo Gambini, *op.cit.* pp. 134-135.

⁴² *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p. 182.

no se consideró la participación de las fuerzas económicas o representantes regionales en el diseño de la política energética.

Este proyecto, al igual que otros, generaba una demanda creciente sobre las capacidades estatales. Reconociendo las falencias locales, el régimen peronista recurrió a la ayuda extranjera. En enero de 1947 arribó al país una misión de ingenieros norteamericanos contratada por el gobierno con el objetivo de colaborar en la formulación de diversos proyectos de construcción de viviendas, represas hidroeléctricas e irrigación de tierras⁴³. La misión fue encabezada por el general Royal Lord, ex jefe del estado mayor del ejército norteamericano en Europa bajo las órdenes de Eisenhower y presidente de la Inter American Construction Corporation of New York. La comisión colaboró activamente en el área de hidroelectricidad y vivienda. En el primer caso, los ingenieros norteamericanos realizaron algunos trabajos preliminares y prepararon especificaciones técnicas para las licitaciones de las más obras importantes⁴⁴. Con todo, al momento del arribo de la misión, los ingenieros de Agua y Energía ya habían completado trece pequeños proyectos que pronto se pondrían en marcha⁴⁵.

En contraste, la elaboración de los planes y proyectos que constituirían la política industrial oficial estuvo a cargo de la burocracia de la Secretaría de Industria. Para ello, en enero de 1947, se organizó un Departamento del Plan Quinquenal, cuya misión era la preparación del plan de obras y de inversiones anuales que debía elevarse al Poder

⁴³ *La Reforma Comercial*, Año XLVII, n° 698, enero de 1947, p. 5.

⁴⁴ *Finanzas*, abril de 1948, p. 23.

⁴⁵ Véase la conferencia dada por Lord en "Argentina's Five Year Plan", en *Buenos Aires Herald*, Tuesday, October 7, 1947.

Ejecutivo⁴⁶. Este organismo, que funcionaba como un cuerpo colegiado, se integró con los titulares de las reparticiones de la Secretaría⁴⁷.

Como otros organismos estatales, la Secretaría de Industria se vio envuelta en las luchas políticas que arreciaron los años iniciales del peronismo, afectando la estabilidad de los grupos técnicos. A mediados de 1947 se precipitó una crisis que condujo a la renuncia de Lagomarsino y del equipo de ex discípulos de Bunge. Desde la asunción de Perón, Miranda y Lagomarsino eran objeto de fuertes críticas por parte de la oposición e inclusive de sectores peronistas. Para los primeros, la presencia de estos industriales constituía la comprobación de que el peronismo estaba consolidando una nueva oligarquía en desmedro de sus propias bases populares, engañadas por la prédica oficial. Por su parte, grupos sindicales y políticos desconfiaban de la presencia de estos industriales y de su influencia sobre Perón. En julio circularon acusaciones de que Miranda y Lagomarsino estaban saboteando la política de control de precios que ellos mismos habían instrumentado⁴⁸.

A estos cuestionamientos se sumaron otros que provenían de grupos nacionalistas que se oponían a la política industrialista e intervencionista. Inicialmente la crisis se resolvió con la renuncia del ministro de Agricultura, quien propiciaba una orientación más clásica de la política económica. Sin embargo, a principios de agosto, luego de duras críticas de la A.A.P.I.C., una central patronal que se suponía cercana al régimen, Lagomarsino presentó su renuncia⁴⁹.

⁴⁶ Ministerio de Industria y Comercio, *Memoria correspondiente al año 1948*, Bs. As., 1949, pp. 325 y ss.

⁴⁷ Encabezado por el secretario o subsecretario de Industria formaban parte de él, el director Nacional de Energía, los directores generales de la Industria, de Administración, de Asuntos Jurídicos, de Política Industrial, de YPF, Gas del Estado, Combustibles Vegetales y Derivados, Centrales Eléctricas del Estado y Combustibles Sólidos Minerales. Véase, *La Reforma Comercial*, Año XLVII, n° 698, enero de 1947, p. 26.

⁴⁸ *La Prensa*, 16 de julio de 1947.

⁴⁹ *Qué sucedió en Siete Días*, 26 de agosto de 1947, pp. 4-7 y 32-33.

Por su parte, Llorens fue notificado por el secretario interino, José Constantino Barro, de que el gobierno había decidido dar marcha atrás con la política de fomento industrial. En consecuencia, consideró oportuno dimitir sin exigir mayor explicación⁵⁰. Sin embargo, los motivos que se escondían por detrás de este episodio no están claros. En tanto el gobierno decidió seguir apoyando al sector industrial e incluso mantuvo el régimen de industrias de interés nacional, parece evidente que existían razones adicionales para el desplazamiento de Llorens. Por detrás de la presión ejercida por Barro puede observarse la oposición que, en sectores de la burocracia, generaba la presencia del grupo Bunge y, desde luego, de empresarios devenidos en ministros. Lo cierto es que tras el fracaso de Perón en seducir a otro industrial para ocupar la cartera, José C. Barro permaneció a su frente hasta 1952.

En suma, durante 1946 las secretarías Técnica y de Industria llevaron adelante la elaboración primaria de la política sectorial. Al igual que había sucedido con la política industrial durante la dictadura de 1943, los proyectos oficiales fueron elaborados por grupos técnicos del estado sin la colaboración ni la participación de los sectores económicos afectados. Este modelo de elaboración de políticas públicas, que al menos reconocía sus antecedentes en la década de 1930, se basaba en la idea de que en tanto portadora de conocimientos especializados, la tecnocracia era la encargada de trazar las líneas fundamentales de la política. Como veremos en el capítulo 6, esta concepción estaba en pugna con el intento peronista de construir canales de representación corporativa. La contradicción entre la concepción científica y la pluralista, y el predominio de la primera resultaron fortalecidas por el conflicto que enfrentó a la U.I.A. con el peronismo durante 1945-1946. Sin embargo, como hemos argumentado en la primera parte, la tensión preexistía al fracaso oficial por lograr la adhesión de las corporaciones empresarias.

⁵⁰ Emilio Llorens, entrevista con el autor, Temperley, 16 de octubre de 2002.

En relación al contenido del Plan, la política industrial recogió el amplio criterio de promoción industrial establecido en 1944. Esto último significaba que en la nueva coyuntura marcada por la reactivación del comercio internacional, el gobierno peronista apostaba por una estrategia de industrialización tendiente a la modificación del modelo de desarrollo predominante desde finales del siglo XIX. La estrategia industrializadora oficial distinguía entre la protección a las industrias existentes y el desarrollo de nuevas actividades. Entre estas últimas, incorporaba no sólo las orientadas al mercado interno y la defensa sino también a actividades exportadoras. Sobre todo, la política de industrialización se orientaba en forma decidida a la conquista del mercado interno.

Para alcanzar estos objetivos se otorgaban nuevas atribuciones al Poder Ejecutivo en materia aduanera, cambiaria y de control de importaciones. Paralelamente, el grado de ambigüedad de algunas de las normas legales cedía una importante cuota de poder a la burocracia estatal encargada de interpretarlas.

2.2. Entre el debate y el adoctrinamiento como estrategia política:

El Plan Quinquenal fue presentado a la luz pública en octubre de 1946 en una sesión especial del Congreso. Aquí nos interesa observar la estrategia diseñada por el Poder Ejecutivo para la presentación y difusión del mismo, mientras que en los capítulos siguientes nos ocuparemos del papel que desempeñaron el Parlamento y las organizaciones empresarias en el estudio del Plan. Si bien en los países de Occidente la planificación tendía a acentuar el papel de la tecnocracia⁵¹, y a aumentar la reticencia a someter a debate público

⁵¹ Sin embargo debe observarse que, aun en los países donde existía una fuerte tradición en cuanto a la intervención estatal en la economía, los planes de posguerra fueron producto de una colaboración estrecha entre los gobiernos y las corporaciones empresariales. Para el caso francés con el Plan Monnet de 1945 véase,

sus principios, lo que diferenció al régimen peronista fue su indisposición a tolerar la crítica a objetivos de su planificación⁵².

En efecto, la estrategia del Ejecutivo resultó condicionada por las concepciones políticas que el peronismo intentó imponer. Consagrado por medio de elecciones limpias, Perón se propuso reformar el sistema político por diferentes vías. En primer lugar, al entender que el sistema de partidos estaba en decadencia, intentó sustituir la representación partidaria por una corporativa, pero colocando al estado en un punto de intersección entre los diferentes grupos sociales⁵³. En segundo lugar, al concebir al disenso como un elemento indeseable en el seno del cuerpo político, se embarcó en la construcción de una “unidad espiritual” que debía ser impuesta desde el estado como intérprete del bien común. Estas ideas se basaban en una concepción antiliberal de la democracia que, fortalecida por contenidos socialcristianos, estuvo presente desde un comienzo en las ideas políticas del líder⁵⁴.

Como consecuencia del predominio de estas concepciones, Perón se impuso la tarea de reforzar la influencia del Poder Ejecutivo y la burocracia estatal, así como construir una imagen de unanimidad. A finales de 1946, el régimen inició una campaña de limitación de las libertades públicas y censura de las voces opositoras que quedó completada hacia 1951.

Herman van der Wee, *Prosperidad y Crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 342-343.

⁵² La importancia del debate público en la formulación de programas, y en especial, la necesidad de las autoridades públicas de ofrecer argumentos y evidencias con el fin de persuadir a la sociedad y contribuir al surgimiento de un interés público es resaltada por Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁵³ Peter Waldmann, *El Peronismo*, Bs. As., Hyspamérica, 1985, pp. 51-55.

⁵⁴ El origen castrense de la concepción de “la unidad espiritual” ha sido destacada por Mariano Plotkin, *Mañana es San Perón*, Bs. As., Ariel, 1993, p. 45 y ss. Véase también “La Ideología de Perón. Continuidades y rupturas” en Samuel Amaral y Mariano Plotkin, *Perón. Del exilio al poder*, Bs. As., Editorial Cántaro, 1993, pp. 45-67. Para una interpretación que remite la presencia de la idea de la unanimidad a la tradición liberal argentina, aunque llevada a extremos totalitarios por el peronismo, véase Tulio Halperín Donghi, “El Lugar del peronismo en la tradición política argentina” en *idem*, pp. 40-41. El conflicto entre las concepciones de democracia es estudiada por Daniel García Delgado, *Raíces cuestionadas. La tradición popular y la democracia*, Bs. As., CEAL, 1989, Tomo II, pp. 114-122.

La concepción peronista se puso de manifiesto en el discurso presidencial del 1 de octubre. En esa ocasión, Perón señaló que el gobierno de un estado requería de la combinación de un conductor con una teoría y una doctrina. Según esta concepción, originada en la técnica del manejo militar, la teoría estaba constituida por los grandes principios de gobierno “de aplicación absolutamente variable”. En cambio, el objetivo de la doctrina era asegurar la “unidad espiritual” del cuerpo social para el eficaz desempeño de la tarea otorgada: “*es el sentido y sentimiento colectivo que ha de inculcarse al pueblo, mediante la cual se llega a la unidad de acción en las realizaciones y soluciones*”⁵⁵.

El contenido de esa doctrina era todavía difuso, como lo era la del movimiento político que el presidente encabezaba, pero se afirmaba la idea de que ella era tan indispensable como las habilidades de la tecnocracia: “Un buen plan, sin contenido ideológico, puede ser como un hombre sin alma; en el mejor de los casos, sólo un hermoso cadáver”⁵⁶.

De estas concepciones se desprendía que una vez difundido el Plan, no habría lugar para el debate. En efecto, aunque Perón señaló su disposición a discutirlo “con cualquiera”, rechazó de plano la posibilidad del disenso y reclamó la unidad de la acción: “Cuando me hayan oído todos, cuando consiga que 14 millones de habitantes estén de acuerdo con mi plan nadie nos podrá detener (...) El que trabaje en contra de esto no será un opositor, sino un traidor a la patria, porque este plan es el del trabajo y progreso del país”⁵⁷.

Al día siguiente, *La Nación* respondió en duros términos. Para el diario era evidente que un consenso como el proclamado por el presidente era impensable y creía que en este caso,

⁵⁵ Presidencia de la Nación, *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Bs. As., 1946, Tomo 1, p. 10.

⁵⁶ *Ídem*, p. 11.

⁵⁷ *La Nación*, 2 de octubre de 1946.

como en otros, las palabras habían ido más lejos que las ideas. De lo contrario, se creaba “una situación de violencia moral que impediría el ejercicio de la crítica”⁵⁸.

Pocos días después, Perón se vio obligado aclarar los términos de su declaración. Reiteró que la difusión del Plan buscaba el aporte de nuevas ideas y puntos de vista con el objetivo de que “al sentirlo en parte suyo, (cada ciudadano) dedique al cumplimiento del plan sus mejores energías”. Pero luego ensayó una ambigua distinción entre opositores y traidores cuyas fronteras estarían en constante redefinición en los años subsiguientes : “De esta manera no cabrá ni será admitido el sabotaje. Bienvenida sea la crítica que aporte algo mejor. La oposición sistemática, el sabotaje, eso es lo que he calificado de traición”⁵⁹.

A comienzos de 1947 la discusión de los diferentes aspectos del Plan se convirtió en el eje del debate público. Los grandes diarios porteños como *La Nación* y *La Prensa* asumieron posturas críticas contra el intervencionismo estatal que aquel venía a acentuar. Para *La Nación*, si bien el fomento industrial no podía ser cuestionado, la política oficial era errada, ya que al impedir la competencia externa redundaría en un incremento de los precios y una reducción de la calidad de los productos nacionales. A la vez, las atribuciones otorgadas al Banco Central, al que se había calificado como “dictador económico del país”, le parecían excesivas e incompatibles con las capacidades de su burocracia. Ésta se mostraba incompetente a la hora de “percibir las consecuencias de sus prohibiciones en el presente y en el futuro desarrollo del país”.

Sin embargo, la oposición al incremento del intervencionismo no lanzaba al diario a posturas contrarias a la industrialización. En este sentido, se proponía el uso de aranceles como instrumento central de la política industrial. Para *La Nación*, éstos tenían la ventaja

⁵⁸ “Ante el Plan del Poder Ejecutivo” en *La Nación*, 2 de octubre de 1946

⁵⁹ “El Presidente terminó su exposición sobre el Plan para 1947-1951”, en *La Nación*, 5 de octubre de 1946.

de que no eliminaban la competencia externa, favoreciendo el incremento de la eficiencia y competitividad de las industrias locales. A la vez, otorgaban seguridad al productor argentino “durante el período de formación y estabilización industrial”⁶⁰.

Un mes más tarde, el diario criticó el proyecto de ley de Fomento Industrial. En un editorial censuró sus características principales que limitaban la iniciativa privada. Entendía que los empresarios se despreocuparían de los costos en tanto la ley aseguraba, mediante la fijación oficial de precios, la obtención de un rendimiento de hasta el 8 % de su capital. Por su parte, la intervención estatal se haría “con criterio burocrático”, lo que incrementaría los gastos públicos y los costos de producción. Para el matutino, la presentación de este proyecto evidenciaba la evolución de la política oficial hacia la autarquía, lo que perjudicaría a los consumidores y al comercio de exportación⁶¹.

El proyecto de Fomento Industrial también recibió críticas desde publicaciones especializadas en asuntos económicos. Así, por ejemplo, *Camoatí* señaló que el proyecto definía en tres oportunidades de manera distinta (y cada vez más amplia) las industrias pasibles de recibir protección oficial. Consideró que la acentuación de la intromisión estatal en la organización de la producción introduciría una rigidez inusitada en el sistema económico. Junto al control ejercido sobre el sistema bancario y el comercio exterior, cuya discusión parlamentaria la revista reclamaba, la ley de Fomento Industrial implicaba una enorme acumulación de funciones sobre una burocracia que, como reconocía otro proyecto oficial, “adolece de preparación y espíritu de concreción”. Por lo demás, dada la falta de

⁶⁰ Por otra parte, se advertía al gobierno que el intervencionismo estatal y “la actitud de los trabajadores” imponían trabas demasiado pesadas al incremento de la producción. “Límites del Fomento Industrial”, en *La Nación*, 8 de octubre de 1946.

⁶¹ “Industrialización”, en *La Nación*, 10 de noviembre de 1946.

estadísticas, era muy difícil evaluar “una planificación basada en la mera intuición de los recursos actuales y de las necesidades futuras del país”⁶².

Por su parte, *La Prensa* concentró sus críticas sobre la acentuación de la intervención estatal. En especial, el diario censuraba el incremento del gasto público al que adjudicaba el origen de la inflación. Según el matutino, la intensificación del intervencionismo estatal no sólo era nociva sino que contrariaba las tendencias internacionales que se observaba en los países con un alto grado de cultura política y donde existía una verdadera opinión pública⁶³. La crítica al intervencionismo iba acompañada de una censura al incremento de atribuciones por parte del Poder Ejecutivo en detrimento del Congreso. Así, al sancionarse la Reforma Aduanera señaló su incompatibilidad con el sistema constitucional⁶⁴. Aunque la cuestión industrial no demandó la opinión de *La Prensa* en los meses iniciales de aplicación del Plan Quinquenal, a menudo recogía las críticas que desde los sectores industriales se emitían a la inadecuada intervención estatal⁶⁵.

En contraste, otros diarios y publicaciones, que durante la década de 1930 habían abogado por la aplicación de políticas proteccionistas, observaron positivamente la política industrial. El análisis más detenido y cuidadoso fue el ofrecido por el Instituto Bunge, que alcanzó difusión no sólo a través de la *Revista de Economía Argentina* sino también del diario católico *El Pueblo*. La posición del grupo frente al Plan fue positiva en sus principales aspectos pues consideró que daba respuesta a las demandas que desde décadas atrás se venían formulando⁶⁶. Para el grupo el Plan tenía la virtud de abandonar la pasividad

⁶² “Algunos aspectos del Plan Quinquenal” en *Camoati*, Año VII, n° 78, noviembre de 1946, pp.1-3.

⁶³ “Perspectivas de la Economía Nacional para el Año en Curso” en *La Prensa*, 2 de marzo de 1947.

⁶⁴ “Facultades del Poder Ejecutivo en Materia Aduanera” en *La Prensa*, 31 de marzo de 1947.

⁶⁵ Sobre la industria del despido y el fuerte peso de las cargas sociales véanse los editoriales del 22 de enero y el 12 de marzo de 1947. Sobre los efectos dañinos de la intervención estatal en el desarrollo industrial véase 28 de febrero del mismo año.

⁶⁶ “Estudio del Plan de Gobierno, 1947-1951” en *El Pueblo*, 17 de noviembre de 1946.

que ellos atribuían al manejo del estado con anterioridad a 1943; ahora se evitaría que la política económica fuera fijada desde afuera. Esta postura podía encontrarse tanto entre las justificaciones oficiales esgrimidas por Miranda, como en el pensamiento, apartado ya de la ortodoxia, de Raúl Prebisch⁶⁷.

Sin embargo, la adhesión del grupo Bunge al Plan Quinquenal no fue total. En primer lugar, señalaron la falta de armonía y conexión entre los proyectos. Como los grandes diarios, reclamaron que cada uno de ellos fuera considerado por el Parlamento, abandonando la práctica peronista de la sanción en bloque⁶⁸. En segundo lugar, el grupo criticó la ausencia de previsiones sobre el impacto que tendrían las inversiones planificadas. Aunque acordaba que el dinero no faltaría, era necesario fijar un orden de prioridad. El Plan no tenía en cuenta las necesidades de mano de obra ni la posibilidad de un rebrote inflacionario. Incluso temían que las obras públicas consumieran los recursos destinados a la importación de maquinarias y material de transporte⁶⁹.

El grupo también formuló severas críticas contra los proyectos oficiales de colonización y de accionariado obrero. En contraposición, la política industrial fue recibida con irresistible entusiasmo⁷⁰. La reforma aduanera fue aplaudida por que creaba un sistema “más simple y flexible” para la protección industrial⁷¹.

⁶⁷ Miguel Miranda “Cómo se dirigió nuestra economía y retrasó el progreso económico del país” en *Hechos e Ideas*, Año VI, n° 42, agosto de 1947, pp. 68-70. El peligro de la ausencia de una política sobre lo “que debe producir y consumir la Argentina” fue señalado por Prebisch en 1944. Véase, Raúl Prebisch, *Obras, 1919-1948*, Bs. As., 1991, Vol. III, p. 150.

⁶⁸ “Estudio del Plan de Gobierno, 1947-1951” en *R.E.A.*, noviembre de 1946, p. 392. Véase también “Una vasta y delicada tarea para el Congreso” en *La Prensa*, 23 de octubre de 1946.

⁶⁹ Ídem, p. 392.

⁷⁰ “El Plan Quinquenal, en lo que al aspecto industrial se refiere, tiene el mérito fundamental de involucrar la existencia de una ‘política’ propia tendiente a encauzar a la vez que promover el desarrollo industrial”. Véase “El Desarrollo de la Industria en el Plan Quinquenal” en *R.E.A.*, Abril-mayo de 1947, p. 109.

⁷¹ “Estudio del Plan de Gobierno; 1947/51” en *El Pueblo*, 8 de diciembre de 1946.

A la reforma aduanera se le agregaban los beneficios establecidos en el proyecto de ley de Fomento Industrial que intensificaban notablemente la intervención estatal. Los instrumentos propuestos, si eran aplicados, “implicarían un avance tan considerable, que significarían en realidad un cambio radical en la estructura económica del país”⁷². Solo sería necesaria una enunciación más detallada de los objetivos a alcanzar así como un orden de prelación debido a la escasez de los recursos disponibles. Se requería prever el abastecimiento de materias primas, energía, maquinarias, mano de obra y las necesidades del financiamiento. La revista establecía los rubros principales que el estado debía estimular, de los cuales estaba ausente el desarrollo de las industrias de base. Ese orden estaba compuesto por 1) Viviendas y equipos del hogar; 2) Alimentación; 3) Vestido y Calzado; 4) Sanidad; 5) Instrucción; 6) Arte y recreación; 7) Comunicaciones y transporte de personas⁷³.

El énfasis en la industria liviana se reafirmaba con el reconocimiento de que las necesidades de maquinarias para la industria y el transporte serían cubiertas por la importación, dada la escasa capacidad productiva del país en esos rubros⁷⁴. Se confirmaban aquí los límites de la propuesta del grupo que se alejaba de una postura autarquizante. En este sentido, coincidían con Raúl Prebisch quien en 1944 había señalado el error de propiciar la producción local de maquinarias ya en la mayoría de los casos, incrementaría los costos de producción de la industria local⁷⁵.

Otra publicación favorable a los intereses industriales, *Acción Industrial*, también manifestó su apoyo a la política sectorial. Pocos días después de la presentación del Plan,

⁷² “El Desarrollo de la Industria en el Plan Quinquenal” en *R.E.A.*, abril mayo de 1947, p. 109.

⁷³ Ídem., p. 110.

⁷⁴ Ídem., pp. 111-113.

⁷⁵ Véase “Lineamientos para una política monetaria nacional” en Raúl Prebisch, *Obras, 1919-1948*, Bs. As., 1991, Vol. III, p. 138.

un editorial señaló que éste marcaba el fin del abandono de la economía argentina. Aunque se preguntaba si los objetivos propuestos no eran demasiado ambiciosos, creía que con el cumplimiento parcial de los mismos el país se vería altamente beneficiado⁷⁶. En enero de 1947, el periódico censuró la crítica que Manuel Francioni, un dirigente de la CACIP, había realizado para el matutino *Clarín*. Francioni, luego de haber calificado al Plan como autarquizante, había convocado al gobierno a ofrecer bases sanas y eficientes para las industrias. Alertaba que los sacrificios y perjuicios que se impondrían al consumo, sobre todo de las clases bajas, podían ser mayores que los beneficios⁷⁷. En contraste, para *Acción Industrial* la calificación del Plan como autarquizante constituía un prejuicio peligroso que atentaba contra toda política industrial. Por otra parte, consideraba que la autarquía era imposible de alcanzar debido a la falta de minerales explotables, la escasa población y “la creciente y calamitosa” escasez de obreros y técnicos⁷⁸.

Mientras tanto, publicaciones como *Tribuna* y *La Fronda*, voceras de los grupos nacionalistas volcados al peronismo, ofrecieron un aplauso absoluto al Plan, reivindicando inclusive la intromisión del estado en los aspectos políticos, lo que había merecido la condena de los grandes diarios liberales⁷⁹.

El Plan también recibió la atención extranjera. El agregado comercial británico en Buenos Aires lo definió como “un programa de obras públicas y servicios destinado principalmente a promover y favorecer la industria manufacturera”. Para J. G. Lomax el proyecto más importante era el plan de energía que el gobierno identificaba como la principal debilidad

⁷⁶ “El Plan Quinquenal y las industrias” en *Acción Industrial*, 8 de octubre de 1946.

⁷⁷ “¿Qué es el Plan Quinquenal? La Protección Aduanera para nuestra industria”, *Clarín*, 6 de enero de 1947.

⁷⁸ *Acción Industrial*, 21 de enero de 1947.

⁷⁹ Para *Tribuna* el plan era orgánico e integral por esa razón. Para *La Fronda* era “una obra monumental”. Véase *Tribuna*, 24 de octubre de 1946 y *La Fronda*, 23 de octubre de 1946.

de la nación. En contraste, el Plan nada decía sobre los mercados “naturales” del país, excepto para manifestar la necesidad de proteger a la industria local⁸⁰.

Por su parte, Seymour Harris, funcionario del gobierno norteamericano y uno de los principales propagandistas de Keynes en su país, lo consideró como “un programa de industrialización y vastos incrementos en el control del estado” cuyo objetivo era la autarquía. La principal crítica de Harris se localizó sobre la incongruencia de los objetivos propuestos de industrializar y contener la inflación:

“ni Perón ni sus planificadores intentan en forma alguna reconciliar las diversas políticas que eleven los precios (ejemplo, un generoso programa de seguridad social, la alta protección y el programa de subsidios orientados a la industrialización, la gran inversión pública y los programas de capital para los cinco años próximos) con el objetivo general de hacer bajar los precios”⁸¹

En consecuencia, el conflicto entre la industrialización y el mejoramiento en la distribución del ingreso parecía inminente⁸².

El Plan también recibió la crítica y estudio de otras fuerzas políticas como el Partido Socialista y el Comunista que no habían logrado obtener representación parlamentaria. En el primer caso, la postura asumida parecía excluir toda posibilidad debate público. En efecto, el análisis tenía como punto de partida la reafirmación de la caracterización del régimen peronista como un nuevo fascismo⁸³. En un acto organizado por la Junta Metropolitana, los socialistas interpretaron que la “política ultraproteccionista” de industrialización a ultranza y los preparativos militares tenían como objetivo “la marcha

⁸⁰ *Finanzas*, abril de 1948, pp. 22-23. Lomax planteaba dudas sobre el cambio propuesto en el Plan de transformar la economía agroexportadora en una orientada al mercado interno e industrializada.

⁸¹ Seymour Harris, *Planeación Económica. Exposición y Análisis*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1952, pp. 629-630. (Publicado originalmente como *Economic Planning. The Plans of Fourteen Countries with Analyses of the Plans*, New York, 1949).

⁸² El tema había merecido la atención de grupo Bunge en 1945. Véase *Soluciones... op.cit.*, pp. 46-52.

⁸³ “El Plan y su intención” en *La Vanguardia*, 17 de diciembre de 1946. Sobre la evolución del partido durante la primera presidencia de Perón y el lugar privilegiado otorgado por la estrategia opositora socialista a la discusión de las políticas oficiales en ámbitos extraparlamentarios véase, Marcela García Sebastiani, “El Partido Socialista en la Argentina peronista: oposición y crisis de representación política, 1946-1951” en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 13, n° 2, julio diciembre de 2002, pp. 31-63.

hacia la autarquía o la integración de algún espacio o territorio económico, tal como lo concebían los partidarios de las teorías mussolinianas o hitleristas de nuevo orden”⁸⁴. El propio Nicolás Repetto declaró que lo único concluyente del plan era “su tendencia totalitaria y su propósito de preparar y llevar el país a la guerra”⁸⁵.

Si la interpretación socialista se enmarcaba en una caracterización del adversario que excluía el debate público, la posición del Partido Comunista era producto del giro que su dirigencia había realizado luego de la derrota electoral. Del diagnóstico “fascista”, se habían pasado a una interpretación del peronismo como una fuerza heterogénea sometida a presiones contrapuestas del sector obrero, la oligarquía y el capital monopolista⁸⁶. Poco después de la presentación del plan, el partido comenzó un análisis de sus principales aspectos. Inicialmente, los comunistas se concentraron en la denuncia de aquellas consignas que Perón había agitado durante la campaña electoral y que resultaban ahora traicionadas. Así, Paulino González Alberdi advirtió que la reforma agraria había sido desechada en la planificación oficial, lo que era consistente con la presencia de terratenientes, que junto a los grandes industriales, conformaban el gabinete peronista⁸⁷.

El análisis del programa peronista alcanzó su punto culminante en la Conferencia Nacional del partido realizada a mediados de diciembre. Diferenciándose de sus antiguos aliados socialistas y radicales, Victorio Codovilla consideró que quienes sólo veían en el plan una invención demagógica o la máscara de un plan totalitario, realizaban una crítica superficial y unilateral. En contraste, propuso una estrategia de apoyo a los aspectos positivos y censura de aquellos que era negativos. Para Codovilla el aspecto más negativo

⁸⁴ “Los Socialistas Analizaron el Plan Quinquenal” en *La Prensa*, 19 de diciembre de 1946.

⁸⁵ “Al Servicio de Objetivos Militares”, en *Argentina Libre*, 19 de diciembre de 1946.

⁸⁶ Juan José Real, *Treinta años de Historia Argentina*, Bs. As., Actualidad, 1962, p. 106 y ss. Real fue afiliado al PC hasta su expulsión en 1952 motivada por su posición favorable a un acercamiento al peronismo.

⁸⁷ “Plan Quinquenal del Presidente Perón”, en *La Hora*, 3 de octubre de 1946.

era la ausencia de una reforma agraria que liquidara la propiedad latifundista y entregara las tierras al “campesinado”. En contraposición, las medidas de fomento industrial le parecían “el lado fuerte del plan”⁸⁸.

Pese a esta aprobación, los comunistas señalaron cuatro puntos débiles de la planificación peronista. En primer lugar, el lugar secundario otorgado a la industria pesada. Para José Mármol se corría el peligro de que, a falta de un adecuado desarrollo de esa industria, las ramas livianas marcharan sin autonomía tanto en relación con el mejoramiento técnico como por su dependencia de la importación de materias primas básicas⁸⁹. En este sentido, la idea dominante del plan era la “protección a toda costa” de las industrias existentes. En última instancia esta industrialización sería financiada por el pueblo como consumidor⁹⁰.

Una segunda debilidad residía en el plan de energía cuyos aspectos técnicos no se habían exhibido. Existía una escasa conexión entre este proyecto y los planes industriales. Por ello además de proceder a la nacionalización de las empresas eléctricas, debía convocarse a las fuerzas económicas a participar en los proyectos de expansión energética⁹¹.

En tercer lugar, el plan de industrialización se basaba en la conjetura sumamente improbable de que los precios de las exportaciones argentinas, con los cuales se financiaría las importaciones para el sector secundario, se mantendrían altos⁹². En contraste, los comunistas pensaban que debía existir cierta armonía entre el sector primario y el industrial. Sin embargo, esta crítica, acompañada por el reclamo del traslado de las ganancias del I.A.P.I. al agricultor, no proponía medios alternativos para financiar la industrialización.

⁸⁸ Conferencia Nacional del Partido Comunista, *Posición de los Comunistas ante el Plan Quinquenal del Gobierno*, Bs. As., Editorial Anteo, 1946, p. 13.

⁸⁹ Ídem, p. 26.

⁹⁰ Ídem, p. 28.

⁹¹ Ídem, p. 27.

⁹² Ídem, p. 16.

Por último, el partido censuró el predominio de la burocracia estatal en el proceso de formulación de la política oficial. En este sentido, reclamó la constitución de un Consejo Económico “que sea *algo más* que simple apéndice burocrático de la Secretaría Técnica”⁹³.

En resumen, el Partido Comunista realizó una crítica aguda de las políticas propuestas. Si bien compartía la opción oficial por la planificación, en tanto la Unión Soviética había sido pionera en la puesta en marcha de planificaciones centralizadas, los dirigentes comunistas locales censuraban las debilidades de la estrategia peronista, especialmente las relacionadas con el régimen de propiedad de la tierra. Paralelamente, ofrecieron diagnósticos sobre las inconsistencias de la política industrial. En especial, señalaron los problemas derivados de la producción energética y la escasa relación que esa política tenía con los objetivos de industrialización. En segundo lugar, basados en el modelo soviético de industrialización, que en ese momento comenzaba a implantarse en los países de Europa Oriental, censuraron el lugar secundario otorgado a la industria pesada a favor de las ramas livianas. Por último reclamaron al gobierno una amplia participación de las fuerzas sociales en la formulación de la política pública.

En suma, la presentación pública del plan dio lugar al inicio de un debate de ideas en torno de las políticas propuestas que incluyó a diversos actores políticos. Sin embargo, para comienzos de 1947, el gobierno peronista se había embarcado en un cercenamiento creciente de las libertades públicas a través de mecanismos legales y extralegales. A través del control sobre la importación y distribución de papel de diario, el desplazamiento de la Corte Suprema de Justicia por medio del juicio político de sus miembros y el uso intensivo del procesamiento por desacato, se ejercieron presiones sobre la prensa independiente. En

⁹³ Ídem, p. 28.

1947 este fenómeno se intensificó con la clausura de *La Vanguardia*, la adquisición de varios periódicos y de las tres principales cadenas radiales del país⁹⁴.

Antes que por la discusión pública de los proyectos que configuraban el Plan, el gobierno optó por un intenso adoctrinamiento, facilitado por el control sobre los medios de comunicación. Casi un mes después de iniciado el Plan, el 23 de enero de 1947, la C.G.T. y el gobierno organizaron un mitin de apoyo en la Plaza de Mayo. En esa ocasión, se reiteró la visión dicotómica propuesta por el presidente al presentar su plan. El diputado y dirigente sindical Tesorieri señaló que eran horas de guerra contra las fuerzas del mal y que el proletariado opondría su fuerza en defensa del gobierno. En esta lucha no había lugar para posiciones intermedias ni disensos. Así, expresó que “nuestro presidente quiere devolver la patria a su pueblo. Y quien esté en contra de esos fines, está en contra de sus hermanos, y más vale que no hubiera nacido en el suelo argentino”⁹⁵.

Terminado el acto, grupos pertenecientes a la Alianza Libertadora intentaron asaltar el edificio de *La Prensa*, que sufrió tres focos de incendio y diversos daños. Minutos más tarde, ataques similares recibieron *La Vanguardia* y *El Mundo*. En los días siguientes, estos incidentes fueron condenados por un numeroso grupo de entidades civiles, particulares y periódicos⁹⁶.

Este tipo de incidentes marcaba el inicio del deterioro de las relaciones de la prensa libre y los partidos políticos con el gobierno peronista. Si bien ello no redundó en una atenuación de las críticas a las políticas oficiales por parte de los grandes diarios, este tipo de episodios comenzaron a hacerse más usuales. Un mes después, el 21 de enero, en ocasión de los

⁹⁴ Pablo Sirvén, *Perón y los medios de comunicación, 1943-1955*, Bs. As., CEAL, 1984, p. 58-64 y 116-121.

⁹⁵ “Ayer por la Tarde se realizó en la Plaza de Mayo el Mitin preparado en Adhesión al Plan Quinquenal” en *La Prensa*, 24 de enero de 1946.

⁹⁶ Entre las primeras entidades que repudiaron el hecho figuraron la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, el Círculo de Periodistas de la Provincia de Buenos Aires, el Círculo de la Prensa y el periódico *The Standard*. Véase *La Prensa*, 26 de enero de 1947.

festejos organizados por los gremios del riel ante la nacionalización de los ferrocarriles, volvieron a repetirse. En medio de vítores a Perón y Franco, grupos nacionalistas atacaron a piedras *La Prensa*, *La Vanguardia* e incluso la sala de cine “Mundial”, conocida por proyectar películas rusas⁹⁷.

3. La Política Industrial en el Segundo Plan Quinquenal:

A comienzos de la década de 1950, la consolidación del régimen peronista alcanzó su punto culminante. El reemplazo de la Corte Suprema de Justicia por una más afín a la filosofía política del régimen y el control sobre la red de radioemisoras nacionales y sobre la prensa escrita pusieron en manos del gobierno peronista enormes recursos para el cercenamiento de las libertades públicas y la restricción de las actividades opositoras. En enero de 1951, a través de una maniobra urdida en complicidad con los distribuidores de diarios, el régimen impidió la difusión del matutino *La Prensa*, que pocos meses después fue expropiado y entregado a la C.G.T.. El episodio, que marcó el final del proceso iniciado en 1946, silenció una de las pocas voces independientes presente en el debate público⁹⁸. La red de radioemisoras y la cadena de diarios oficialistas fueron sometidas a una fuerte censura por parte de la Subsecretaría de Informaciones Públicas. De esta manera, la discusión y crítica de las políticas oficiales quedó severamente restringida.

En este contexto comenzó la elaboración del Segundo Plan Quinquenal. En diciembre de 1951, Perón solicitó la colaboración de entidades sociales y organizaciones profesionales. La tarea de confeccionar una agenda pública y elaborar las líneas principales de la

⁹⁷ *La Prensa*, 21 de febrero de 1947. Tres días más tarde, en ocasión de la proclamación de los Derechos del Trabajador, estalló un pequeño artefacto explosivo en Radio Libertad. *La Prensa*, 25 de febrero de 1947.

⁹⁸ *Libro Negro de la Segunda Tiranía*, Bs. As., 1958, pp. 83-102; Félix Luna, *Perón... op.cit.*, Vol. 2, pp. 24-32. Sobre el proceso de subordinación véase, Peter Waldmann, *op.cit.*, pp. 62-68.

planificación se encomendó al Ministerio de Asuntos Técnicos, conducido por Raúl Mendé desde 1949. Este ministerio realizó una amplia recopilación de datos oficiales y demandas sociales a través de tres canales principales. Una primera fuente de información, que tal vez se constituyó en la principal, se obtuvo a través de los ministerios del gobierno federal y los gobiernos provinciales. Estos organismos suministraron proyectos y planes que se proponían realizar en los años siguientes. Esta tarea fue facilitada por el avance que habían alcanzado, para 1952, los estudios sobre la renta nacional y su composición, y por las nuevas estadísticas recopiladas en el IV Censo Nacional de 1947, que incluyó población, vivienda, sector primario, industrias y servicios.

Un segundo flujo de información provino de las universidades, que para entonces se encontraban bajo el control peronista. Finalmente, una tercera fuente se obtuvo mediante la colaboración de las organizaciones no gubernamentales. Bajo el lema "*Perón quiere saber lo que su pueblo necesita*" se organizó una encuesta nacional sobre las necesidades y demandas de organizaciones sociales, profesionales y gremiales⁹⁹. A esta encuesta se sumaron las giras que equipos de funcionarios públicos hicieron al interior del país a fin de relevar las demandas de la población y de los municipios. Por último, el Ministerio solicitó el envío de todos los proyectos y peticiones que las entidades no gubernamentales consideraran de interés a su Dirección Nacional de Planificación, un organismo constituido en julio de 1950 y destinado a la coordinación del Plan de Gobierno y los planes provinciales.

De esta manera, durante 1952 arribaron miles de iniciativas a las oficinas ministeriales en Buenos Aires, consistentes en pedidos de créditos oficiales, construcción de escuelas, de elevadores de granos, provisión de servicios de agua corriente, erección de hospitales,

⁹⁹ Lorenzo García, *Planificación peronista... op.cit.* pp. 135-136.

instalación de nuevas industrias vinculadas al procesamiento de materias primas locales, entre otras. Estas demandas solían ser elevadas por autoridades municipales, pequeños productores y particulares, a veces a través de cartas que no brindaban mayores detalles sobre costos y mediciones de impacto. Es interesante observar que una gran cantidad de estos pedidos eran formulados por interventores del Partido Peronista en las provincias o simples jefes de unidades básicas partidarias, lo que introduce la cuestión de las fronteras entre el aparato estatal y el partido oficial¹⁰⁰.

También participaron entidades empresarias mediante la presentación de pedidos. En este caso, fueron especialmente importantes los centros de comerciantes e industriales del interior y las seccionales de la Federación Agraria. En contraste, la participación de las grandes cámaras industriales quedó limitada a la Cámara de la Industria Metalúrgica, la Cámara Argentina de la Construcción y la Bolsa de Comercio de Rosario¹⁰¹.

Sobre la base de estas fuentes de información, la Dirección Nacional de Planificación llevó adelante la tarea de dar forma al conjunto de proyectos cuya realización se propiciaría entre 1953 y 1957. El Segundo Plan fue organizado en cuatro capítulos principales Acción Social, Económica, Obras y Servicios, y Planes Militares. A su vez, éstos estaban integrados por diversos “planes conceptuales”, compuestos por detallados objetivos.

La inversión total alcanzaría unos 33.500 millones de pesos, un tercio de la renta nacional de 1951. Según el proyecto remitido al Parlamento, se esperaba financiar las inversiones a través de la negociación de títulos públicos, fondos especiales creados por diversas leyes y los recursos obtenidos por la venta de viviendas construidas por el gobierno. El primer instrumento aportaría cerca del sesenta por ciento de los recursos, a través de su colocación

¹⁰⁰ Véase Legajo 645, AST en AGN.

¹⁰¹ La nómina de las entidades que remitieron propuestas figura en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1952, pp. 963-968.

en las Cajas de Previsión Social, las que como consecuencia de su reciente creación tenían un importante superávit.

El proyecto excluía el aporte del capital extranjero. Sin embargo, dadas las necesidades de importación de maquinarias y bienes de capital para la renovación en las industrias existentes y para la instalación de nuevas industrias, era evidente que se requeriría de un incremento notable de las exportaciones tradicionales o bien del aporte de inversiones extranjeras. Este punto débil fue abordado en agosto de 1953, cuando el gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley de inversiones extranjeras. En todo caso revelaba, como hemos visto en los capítulos 1 y 2, la desconfianza oficial sobre la utilidad del capital extranjero.

Cuadro 4
Composición de los gastos realizados en el Primer Plan y planeados para el Segundo Plan Quinquenal
-en millones de pesos corrientes-

Rubros	Primer Plan Quinquenal y Plan Económico de 1952		Gastos planeados para el Segundo Plan Quinquenal	
	m\$sn	Porcentaje	m\$sn	Porcentaje
Acción Social	3.954,7	15,7	1.379,8	4,1
Acción Económica	5.045,0	20	10.881,1	32,5
Obras y Servicios Públicos	9.945,4	39,4	14.239,1	42,5
Ministerios Militares	4.294,0	17	4.000	11,9
Planes Provinciales	2.000	7,9	3.000	9
Total	25.239,1 *	100	33.500 **	100

Fuente: *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, Año 1952, Tomo III, p.2172. Referencia: * Excluye deudas del IAPI por 6.059 millones. ** Excluye 2.000 millones de pesos para la movilización energética, cuya financiación no estaba prevista.

A diferencia del Primer Plan, la distribución de las inversiones en el Segundo implicaba una fuerte concentración en el fomento de la producción y de la infraestructura, reduciendo en forma extraordinaria el gasto en acción social y en defensa. Así, por ejemplo, cerca del

24 % de las inversiones se concentraban en la producción de energía hidráulica, termoeléctrica y en la explotación petrolífera.

En el caso de la energía, el Plan reafirmaba la prioridad otorgada en 1946 a la producción de hidroelectricidad sobre la térmica¹⁰². Por otra parte, se establecía como objetivo prioritario el autoabastecimiento petrolero, pero aun cuando se contemplaba el estímulo a la extracción, refinación y transporte por parte de empresas privadas, se afirmaba que este objetivo se alcanzaría a través de la acción estatal¹⁰³. De esta manera, se ratificaba la orientación de la política petrolera de corte nacionalista que el régimen había adoptado luego de 1947, y que abandonaría en 1954.

Uno de los planes conceptuales, el XVII, se refería a la industria. Entre los objetivos generales de la política sectorial se mencionaba la descentralización, la racionalización de la producción, la intervención directa del estado en aquellos sectores donde existían barreras de entrada para las empresas privadas creadas por grandes necesidades de capital, el abastecimiento regular de materias primas, el incremento de la productividad de la mano de obra, la expansión del Instituto Nacional de Tecnología y la coordinación de la producción de pequeñas y medianas industrias con el objetivo de propender a la producción masiva, la tipificación de la producción, el incremento de los rendimientos y la disminución de los costos¹⁰⁴.

Otros objetivos incluían el fomento a las inversiones extranjeras de “alta eficiencia técnica” mediante liberación de derechos, ventajas cambiarias, exenciones impositivas y créditos oficiales y la planificación de la política crediticia que se orientaría hacia la

¹⁰² Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 259.

¹⁰³ El ministro Mendé señaló al presentarse el plan que “el aumento previsto se lograra mediante el esfuerzo de la producción a cargo del Estado. Además está la producción a cargo de la actividad privada que es mínima y tiende a disminuir”. Véase *idem*, p. 235.

¹⁰⁴ *Idem*, pp. 281-282.

promoción de las industrias de “interés nacional”, la racionalización de las empresas existentes, la instalación de nuevas industrias y la descentralización industrial¹⁰⁵.

El Plan señalaba que se elaboraría una política de comercialización tendiente a fomentar el consumo y la producción nacionales, y la promoción de las exportaciones de manufacturas. Por último, se establecía el objetivo de abastecer las necesidades de energía de las industrias “de acuerdo con la importancia y esencialidad de los productos” y mediante el fomento de la autoproducción¹⁰⁶. En conjunto, estos objetivos tenían claros antecedentes en la política oficial instrumentada desde 1946. Algunos como el incremento de la productividad y la racionalización de las industrias o la planificación del crédito venían siendo perseguidos desde 1949.

El Plan también incluyó metas de producción para 1957, incorporando nuevas industrias que implicaban una mayor integración del sector industrial. Pero la diferencia principal con el Primer Plan radicó en que por vez primera en el Segundo se establecían claras prioridades en la política industrial. En este sentido, éste reconocía acertadamente que las industrias objeto de atención preferencial serían aquellas cuyo escaso desarrollo imponía severos límites a la industrialización. Este reconocimiento era una lectura clara, por parte de las autoridades, de los principales problemas que la prolongación de la crisis del sector externo y del estancamiento industrial iniciados en 1949 habían puesto en primer plano. En 1951 Gómez Morales había advertido que si bien la industrialización había permitido un alto grado de autonomía a la economía argentina al trasladar el motor de la demanda efectiva de la producción primaria hacia el mercado interno, todavía el país no constituía un “centro cíclico autónomo”. Durante el ya previsto Segundo Plan, se abordaría el desarrollo

¹⁰⁵ Ídem, pp. 291-292.

¹⁰⁶ Ídem, pp. 291-292.

de las industrias de base cuyo mercado interno había crecido impulsado por la industrialización¹⁰⁷.

Cuadro 5
Incrementos de producción a alcanzar en industrias seleccionadas entre 1953 y 1957
En toneladas

Producto	Producción en 1951/52	Producción planeada para 1957	Incremento en porcentaje
Hilados y tejidos de algodón	94.828	110.000	16
Hilados de rayón	7.500	18.000	140
Tops, hilados y tejidos de lana	24.285	34.000	41
Pasta de papel mecánica	8.696	50.000	475
Pasta de papel química	45.000	135.000	200
Papel para diarios	33.333	50.000	50
Cemento	1.552.795	2.500.000	61
Fibrocemento	75.306	110.700	47
Ácidos y álcalis	100.340	295.000	194
Plásticos	s/d	13.400	Industria nueva
Colorantes	s/d	3.200	Industria nueva
Pigmentos	15.447	19.000	23
Negro de Humo	-	10.000	Industria nueva
Productos sintéticos	-	51.3 00	1.282
Insecticidas y abonos	3.516	45.000	1.180
Solventes	2.500	13.000	420
Automotores	16 unidades	5.000 unidades	Industria nueva
Motocicletas	444 unidades	10.000 unidades	Industria nueva
Bicicletas	36.250 unidades	120.000 unidades	231
Azúcar	630.000	750.000	19
Aceites comestibles	290.000	345.000	19
Manteca	43.700	70.000	60
Queso	86.700	148.000	70
Zinc	25.600	27.000	5
Aluminio	6.600	10.000	50
Plomo	25.000	52.000	108
Arrabio	17.800	640.000	3.495
Acero	177.700	1.040.000	485
Fundición	120.000	240.000	100
Laminados de acero	250.000	1.000.000	200

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Presidencia de la Nación, *2do Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953.

* Las cifras correspondientes a 1952 fueron obtenidas a partir de los cálculos oficiales de incremento previsto para 1957.

¹⁰⁷ Alfredo Gómez Morales, *Política... op.cit.*, pp. 47-49 y p. 168.

De esta forma, el Segundo Plan estableció una jerarquía de sectores industriales que serían auspiciados encabezada por la industria siderúrgica, la metalúrgica, la producción de aluminio, la industria química, la mecánica y la eléctrica, entre otras¹⁰⁸.

Cuadro 6
Distribución de la inversión en industrias estatales en el 2° Plan Quinquenal, 1953-1957

Industria	Inversiones en m\$Sn corrientes	Porcentaje sobre el Total	Organismo Ejecutor
Siderurgia: Yacimientos de hierro; producción de arrabio, acero y laminados.	954.000.000	63,7	DGFM SoMiSA
Metalurgia: Producción de zinc y cobre	36.000.000	2,4	DGFM DiNIE
Química: Carbonato de sodio, soda cáustica, negro de humo y alcoholes	150.000.000	10	DiNIE.
Mecánica: Motores y repuestos; astilleros y talleres navales; automóviles	210.000.000	14	DiNIE AFNE IAME
Cemento	100.000.000	6,7	DiNIE
Alimentación: Pesca y derivados; Algodón; Vino y Té	48.600.000	3,2	Ministerio de Agricultura

Fuente: ídem.

Como hemos señalado más arriba, el Plan ratificó la intervención directa del estado en la esfera de la producción. Lejos de significar un retiro de éste, se estableció un plan de inversiones que se realizaría a través de los principales organismos industriales públicos en la siderurgia, la metalmecánica, la industria química y del cemento (véase cuadro 6). El proyecto principal, que absorbería casi el 65 % de las inversiones, era la puesta en marcha de la acería que So.Mi.S.A. había planeado en 1946 y que el desinterés oficial y dilaciones de origen diverso habían impedido concretar. Pero también se incorporaban nuevas

¹⁰⁸ Presidencia de la Nación, *2do. Plan ...op.cit.*, p. 293.

industrias como la fabricación de automóviles a cargo del I.A.M.E. o la producción de químicos básicos que encararía la Di.N.I.E. En todos los casos, se afirmaba que las empresas estatales no debían competir con la industria privada “sino suplirla en caso de necesidad y ayudar a alcanzar las metas de producción a que se aspira”¹⁰⁹. El rol de “partero de industrias” otorgado al estado convertía al plan en un antecedente todavía tímido del estado desarrollista que no llegaría a fructificar ni aún después de la caída de Perón.

Pero si bien la definición de la política industrial se beneficiaba del establecimiento de prioridades sectoriales y de un claro rol otorgado al estado, otros aspectos fueron descuidados. Al igual que su antecesor, el Segundo Plan incluyó metas de producción de un buen número de industrias. Muchas de ellas eran meras estimaciones carentes de mayor significación en la medida en que las autoridades no establecieron los instrumentos específicos por medio de los cuales se alcanzarían estos objetivos¹¹⁰. En consecuencia, estas metas dejaban amplio espacio para que la burocracia estatal y los empresarios negociaran libremente su instrumentación sectorial.

En suma, la elaboración del Segundo Plan fue conducida por el Ministerio de Asuntos Técnicos, contando con la colaboración de los restantes ministerios nacionales y provinciales. En esta tarea, el régimen peronista propició la incorporación de demandas sociales a través de la remisión de pedidos y propuestas por parte de organizaciones sociales, universidades públicas e incluso la ciudadanía.

En el caso específico de la política industrial, ésta era, sobre todo, el producto de los estudios e informaciones de diverso tipo que la Secretaría de Industria había recopilado

¹⁰⁹ Ministerio de Industria y Comercio, *La Misión del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación en el Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 43.

¹¹⁰ Jorge Schvarzer, *La Industria... op.cit.* p. 247.

durante la primera presidencia. Aún cuando en 1950 el gobierno había creado la Comisión de Cooperación Económica como un canal de negociación estable con los empresarios, ésta no parece haber jugado un papel importante en la elaboración primaria del Plan. Menor fue el lugar de la Comisión Nacional de Precios y Salarios que, organizada a principios de 1952, tenía como objetivo alcanzar acuerdos sobre salarios y precios entre los empresarios, los sindicatos y el estado.

A pesar de la pretendida participación popular en el proceso inicial de confección del Plan, es notorio que ella se reducía a la presentación de propuestas pero no involucraba la discusión de la orientación de la política sectorial entre diversos actores. Es decir, hasta su presentación pública en el Congreso, las organizaciones empresariales no conocieron los rasgos fundamentales de la política oficial¹¹¹.

Sólo con posterioridad a la sanción del Plan se iniciaría un nuevo esfuerzo de colaboración entre el Ministerio de Industria y las cámaras empresarias en cuanto a la aplicación de la política sectorial. De esta forma, como veremos en la tercera parte, durante 1953 se arribó a acuerdos con los industriales siderúrgicos, los fabricantes de maquinaria agrícola y los industriales del cemento para su instrumentación. En algunos casos, estos acuerdos significaron una revisión de las metas de producción establecidas inicialmente y una disminución de la participación del estado. Casi todos ellos fueron posteriores a la planificación oficial, pues la elaboración primaria de la política había estado exclusivamente en manos de la burocracia estatal.

¹¹¹ La falta de un conocimiento integral del plan oficial por parte de las organizaciones sociales fue lamentada por un editorial de *La Nación*. Véase, 6 de diciembre de 1952.

3.2. El ocaso de la República y el predominio del adoctrinamiento:

Como en 1946, Perón presentó su Segundo Plan ante las cámaras legislativas en una serie de reuniones que tuvieron lugar en diciembre de 1952. En su discurso, el ministro Mendé puso al descubierto la concepción peronista sobre planificación que, en contraste con la propaganda oficial, otorgaba al estado y a su cuerpo de técnicos el rol predominante en la fijación de los objetivos. Así, intentó diferenciar la planificación peronista de la ensayada por los países capitalistas y los socialistas. A la primera la concibió como “teórica y prácticamente imposible” en tanto el gobierno no podía establecer planes opuestos a las empresas privadas. En cuanto a la planificación socialista, sólo era realizable “con absoluto desprecio de la libertad del Pueblo”. En contraste, la planificación peronista se limitaba a establecer los objetivos que la población debía alcanzar libremente¹¹², y que eran señalados por el estado con el fin de alcanzar “el equilibrio armónico entre los intereses sociales, económicos y políticos”. Si bien reconocía que esos objetivos podían ser traspasados por las organizaciones del pueblo, ello creaba un desequilibrio “que iría en contra de sus propios intereses, que son los intereses del Pueblo”¹¹³. En definitiva, era el estado el intérprete de las necesidades de la nación y a él quedaba reservada la etapa primaria de la elaboración de la política pública. En suma, más allá de que la campaña de recolección de pedidos y solicitudes realizada durante 1952 permitía argüir al régimen que su planificación se basaba en una amplia participación popular, ésta quedaba limitada meramente a una función informativa.

¹¹² Presidencia de la Nación, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹¹³ *Ídem*, p. 25.

El predominio del estado se veía acentuado por la limitación de las libertades públicas y el paralelo proceso de “peronización” de la sociedad civil que impusieron constricciones al libre debate de ideas. De hecho, la idea de que el cuerpo político debía ser presidido por una “unidad espiritual”, cuyos contenidos eran interpretados y ofrecidos por el estado alcanzó su punto culminante en 1952 al disponer la ley del Segundo Plan Quinquenal la elevación de la doctrina peronista como doctrina nacional¹¹⁴.

La culminación del largo proceso de recusación de la tradición liberal iniciado en 1946 tenía efectos negativos sobre la elaboración y aplicación de la política industrial al menos en dos dimensiones. En primer lugar, imponía severas constricciones al debate de políticas. A la vez, introducía tensiones agudas en la formación de una burocracia moderna al anteponer requisitos políticos a consideraciones de mérito como criterio para el ascenso y promoción en el ámbito estatal. En el primer caso, la sanción de una doctrina oficial era la culminación de un proceso iniciado en 1946 que había terminado con la prensa libre. Para 1952, no sólo se veía afectada la circulación de órganos de expresión de los partidos políticos opositores tales como *La Vanguardia*, *Tribuna Democrática* o el radical *Provincias Unidas*, sino también de periódicos de mayor circulación, semanarios políticos independientes e incluso órganos del mundo de los negocios como *Veritas*.

Un caso excepcional fue *La Nación*, el único gran diario que no había sufrido la censura oficial. En un intento por mantener su independencia, poco después de la sanción de la ley, un editorial ensayó una interpretación conciliadora de la imposición doctrinaria oficial. Explicó que la doctrina nacional se resumía en los tres principios de justicia social,

¹¹⁴ El artículo tres del proyecto señalaba “A los efectos de una correcta interpretación y efectiva ejecución de la presente ley defínase como ‘doctrina nacional’, adoptada por el pueblo argentino, la doctrina peronista o justicialismo, que tiene como finalidad suprema alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los valores espirituales, y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad”.

independencia económica y soberanía política. Para el diario no podía argüirse ninguna objeción ideológica a esta definición que debía inspirar “toda civilización cristiana” y “todo ánimo patriótico”. Aun fue más allá, al señalar que estos principios habían guiado el desenvolvimiento de la nación¹¹⁵. Este era el tipo de argumentos que las escasas publicaciones no controladas por el régimen debían construir para sobrevivir.

La segunda consecuencia de la acentuación de la “peronización” afectaba la formación de una burocracia moderna al requerir una adhesión más o menos explícita al régimen. Muy pronto este requisito se convertiría en condición indispensable para permanecer en la esfera estatal, aun en organismos descentralizados como Fabricaciones Militares¹¹⁶. Fue precisamente en este momento cuando varios funcionarios nacionalistas católicos abandonaron sus funciones públicas¹¹⁷. Sin embargo, es probable que este proceso afectara de manera desigual a las distintas agencias del estado y aun para los antiperonistas, existía la posibilidad de sobrevivir a las demandas de adhesión a la pareja gobernante¹¹⁸.

En suma, la limitación de las libertades públicas y la acentuación del proceso de “peronización” del estado y la sociedad civil restringieron severamente el espacio para la discusión de las políticas públicas fuera del ámbito del Congreso. En consecuencia, a diferencia de lo ocurrido en 1946, la presentación del Plan no dio lugar a un debate público.

¹¹⁵ Véase “El 2do. Plan Quinquenal” en *La Nación*, 3 de siembre de 1953.

¹¹⁶ Para el caso de Fabricaciones Militares y el Ministerio del Interior, véase Hugo Gambini, *op. Cit.*, Bs. As., Planeta, 2001, pp. 148-152. La peronización del aparato educativo y de la enseñanza oficial es analizada por M. Plotkin, *Mañana... op.cit.*, pp. 145-208.

¹¹⁷ Austen Ivereigh *Catholicism and Politics in Argentina, 1810-1960*, New York, St. Martin Press, 1995, p. 162.

¹¹⁸ Así, por ejemplo, César Bunge, entonces agregado comercial en Washington, señaló en sus memorias que al ser ascendido a Director del Departamento Económico de la Cancillería en diciembre de 1951, le recordó al ministro Remorino que no estaba dispuesto a afiliarse, respondiéndole el canciller que él tampoco lo estaba a pesar de ser dirigente partidario. Véase César Bunge, *Perón y yo. Lo que Perón no dijo*, Bs. As., Biblioteca del Muelle, 2000, pp.250-251. En 1955 Bunge fue designado ministro de Comercio por el general Lonardi.

Así, por ejemplo, *La Nación*, que ejercía el papel de la prensa independiente tolerada, tras reseñar los graves inconvenientes que el sector industrial había atravesado durante 1952 generados por la caída del consumo, la escasez de materias primas y la falta de crédito oficial, aconsejaba al gobierno a no buscar el desarrollo de industrias “extrañas a nuestra producción” y “antieconómicas”. Especialmente, señalaba que debía cuidarse que aquellas que fueran objeto de la inversión estatal directa (como la siderurgia, la producción de negro de humo o soda cáustica) no crearan nuevas demandas de materias primas de importación. En todos los casos debía propenderse a la reducción de los costos de producción¹¹⁹. Por su parte, diarios y revistas del mundo de los negocios como *El Cronista Comercial* o *Temas Económicos e Industriales* sólo brindaron compendios, a veces elogiosos, sobre los principales aspectos del Plan¹²⁰. Sólo *The Review of the River Plate* señaló pocos meses después, la contradicción entre el discurso de Perón a favor de la privatización de las industrias estatales y el grado de intervención estatal que el plan reconocía como instrumento para alcanzar los objetivos establecidos¹²¹.

Los partidos políticos sin representación parlamentaria tenían menores posibilidades aún de discutir las políticas públicas debido no sólo a la censura que había caído sobre sus órganos periodísticos sino también a la vigencia del estado de guerra que restringía el derecho de reunión. Estas limitaciones habían sido denunciadas por el Partido Demócrata, cuyo único diputado había renunciado a su banca en diciembre de 1951 en señal de protesta ante el desafuero de tres legisladores radicales. Al analizar la situación económica e institucional del país, en mayo de 1952, el Partido Demócrata había afirmado que, como

¹¹⁹ “Sobre Política Industrial” en *La Nación*, 19 de diciembre de 1952.

¹²⁰ Véase *El Cronista Comercial*, n° extraordinario de 1952, y “La Acción Industrial en el Segundo Plan Quinquenal” en *Temas Económicos e Industriales*, n° 144, febrero de 1953. Véase también los números de enero y febrero de *Camoati* y *La Reforma Comercial*.

¹²¹ *The Review of the River Plate*, June 9, 1953, p. 14.

consecuencia de la fuerte concentración de poder presidencial y de la pérdida de independencia del Poder Judicial, sólo quedaban vestigios de las instituciones republicanas. A estas restricciones sumaba las impuestas por la reforma constitucional de 1949 sobre las libertades económicas. Contra lo que afirmaba el régimen, los demócratas entendían que sus políticas se orientaban a la destrucción de los derechos individuales. Las políticas monetaria, agraria e industrial merecían su censura al provocar sólo una ilusión de la riqueza que se desvanecía aceleradamente ante la realidad de un país más pobre. Sobre la política industrial, el partido argumentaba que se había caído en el error de creer que una industrialización a cualquier costo era positiva:

“El gobierno cayó en el grave error de creer que porque los grandes pueblos industriales de esta hora son ricos, bastaba ser industrial para ser próspero y era necesario ser industrial para dejar de ser pobre. Que la dedicación de un país a la producción industrial, si no es apropiada, puede ser causa de pobreza colectiva, parece escaparle, y le escapa también que hay formas de producción rural que tienen posibilidades de enriquecer al país que las practica”¹²²

La posibilidad de la discusión pública de estas ideas estaba vedada. En señal de protesta contra estas restricciones y la represión oficial desatada luego de los atentados contra una manifestación peronista en la Plaza de Mayo el 15 de abril de 1953, el Partido Demócrata decidió el retiro de sus escasos representantes en los cuerpos legislativos provinciales y municipales. A principios de junio, Federico Pinedo ofreció como contribución a la pacificación del escenario político, la atenuación de la expresión opositora de sus puntos de vista sobre los asuntos de debate público¹²³. Pero este intento, revelador de las restricciones impuestas a la oposición, naufragaría poco tiempo después.

¹²² Partido Demócrata, *El Partido Demócrata hace el análisis crítico de algunos aspectos del mensaje presidencial al Congreso de la Nación y del Estado General de la República*, Bs. As., 1952, p. 70.

¹²³ “En este momento puede ser más útil que la enunciación de los propios puntos de vista, por fundados que estos sean o parezcan, abstenerse de toda crítica a las directivas oficiales, si por la oportunidad o por el tono de esa crítica es verosímil que ella fuera susceptible de enardecer las pasiones más que de mejorar el manejo de la cosa pública” en *La Prensa*, 2 de julio de 1953. Citado por Alberto Ciria “La Argentina dividida: peronistas y antiperonistas” en *H.I.A.*, CEAL, 1972, Tomo 9, p. 128.

Por su parte, el Partido Socialista, que hacía de la acción extraparlamentaria su principal actividad, se vio también sometido a la presión oficial. Ante ella, la dirigencia partidaria había decidido fortalecer su estrategia de enfrentamiento en el convencimiento de que se estaba frente a un nuevo fascismo. Para cuando fue presentado el Segundo Plan, el socialismo, a excepción de los pequeños grupos liderados por Enrique Dickmann y Dardo Cúneo que fueron expulsados de sus filas, se había embarcado en la colaboración con las conspiraciones militares contra Perón¹²⁴.

Eliminada la discusión pública, la estrategia peronista consistió en fortalecer el adoctrinamiento de la sociedad civil. Como hemos señalado, la difusión inicial del Plan se inició con la presentación del mismo ante las bancadas oficialistas del Congreso, acto que fue transmitido a todo el país a través de la red de radioemisoras oficiales y la televisión. Esta ceremonia fue seguida de una serie de conferencias que fueron realizadas por los ministros del Poder Ejecutivo, los gobernadores y ministros provinciales, los altos funcionarios públicos y los rectores de las universidades, en las cuales se explicaban y difundían los objetivos especiales que el gobierno había establecido en cada área.

El 6 de febrero tuvo lugar la conferencia del ministro de Industria Amundarain. En esa oportunidad confirmó que el adoctrinamiento era la estrategia oficial para el cumplimiento del Plan:

“Es tal la fuerza irresistible de esta verdad absoluta (el Plan Quinquenal) que el Gobierno del General Perón cree en que su conocimiento por parte del pueblo es el medio más seguro para el éxito de su aplicación, confiando en que nadie podrá rehusarse a colaborar en una obra destinada a obtener el bienestar general y la grandeza de la Patria”

Ese éxito, que estaba asegurado por la propaganda oficial, se obtendría también del adoctrinamiento de la burocracia, cuyos estratos inferiores sólo debían ejecutar órdenes:

¹²⁴ Este planteo estaba presente desde 1950. Véase Américo Ghioldi, *Los Trabajadores, el señor Perón y el Partido Socialista. ¿Perón es progresista o retrógrado?*, Bs. As., 1951, pp. 22-24.

“El agente público tiene una altísima misión que cumplir en cada sector donde reviste. *Debe sentir la Doctrina Peronista y elevarla a su concreción en el desarrollo de su acción, sin cabildeos ni vacilaciones de ningún género ya que está perfectamente determinado en el Plan Quinquenal cuál es la tarea a cumplir y que sólo le cabe ejecutar*”¹²⁵

En suma, con la difusión de los objetivos del Plan entre la población y los niveles inferiores de la burocracia estatal quedaría asegurado su cumplimiento. En última instancia, la realización del plan dependería del éxito del aparato de propaganda oficial

En la tarea de adoctrinar la sociedad, además de las conferencias públicas que los ministros y funcionarios públicos se vieron obligados a pronunciar, se utilizaron diversos medios. A principios de diciembre, el presidente indultó a los ciudadanos que cumplían penas por agio y especulación, con el objetivo de que cooperaran en la aplicación del plan quinquenal desde el primer día de su iniciación¹²⁶.

Pero el principal instrumento fueron las campañas de persuasión organizadas por el aparato de propaganda oficial. Así, la Subsecretaría de Informaciones Públicas imprimió cientos de folletos y afiches para divulgar los objetivos oficiales e impuso el slogan “*Apoye el Segundo Plan Quinquenal*” en todas las oficinas y edificios públicos, desde los ministerios hasta las estaciones de ferrocarril. La Subsecretaría publicó también el *Manual Práctico del Segundo Plan* con el objetivo de popularizar el conocimiento de los objetivos oficiales, y el Ministerio de Educación impuso la realización de clases especiales en los diversos niveles del aparato educativo con el mismo propósito. Se utilizaron, también, medios originales y pintorescos, como por ejemplo la distribución gratuita de un juego infantil donde la oca se ajustaba a las prescripciones del Segundo Plan Quinquenal¹²⁷.

¹²⁵ Ministerio de Industria y Comercio, *La Misión del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación en el Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 17.

¹²⁶ Este tipo de medidas simbólicas era usual inclusive en fechas significativas sólo para los peronistas como el 17 de octubre, o el 8 del mismo mes, cumpleaños del presidente. *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 18, 1953, p. 37.

¹²⁷ *Libro Negro de la Segunda Tiranía*, Bs. As., 1958, p. 98.

4. Conclusiones:

En este capítulo se ha argumentado que el Poder Ejecutivo cumplió un papel preponderante en la elaboración inicial de la política industrial. Este predominio era resultado de una concepción que colocaba a la tecnocracia en un lugar central de la elaboración de las políticas públicas. Se entendía que sólo ella, por sus capacidades, podía identificar con precisión los problemas que la agenda pública debía responder, manteniendo en lo posible un moderado pesimismo con respecto a de las demandas de la sociedad.

Esta concepción que relegaba a las fuerzas empresarias a una función informativa, convivía en contradicción con la pretensión oficial de construir canales de comunicación formales con las corporaciones. Sin embargo, como veremos en el capítulo 6, diversos factores impidieron que el proyecto corporativo avanzara hasta comienzos de la década de 1950. De esta forma, aún durante la elaboración del Segundo Plan, la participación orgánica de las asociaciones empresariales no parece haber sido de importancia.

El Primer Plan constituyó un conjunto de proyectos de ley referidos a diversas cuestiones de orden político, económico y social. La planificación económica debió realizarse en medio de las dificultades derivadas de la falta de experiencia local en la materia, inclusive a nivel internacional, y de la escasez de informaciones estadísticas de confianza.

La política industrial allí definida suponía una fuerte ampliación de la intervención estatal destinada a promover un gran número de industrias. El proyecto de Fomento Industrial recogió el amplio criterio establecido en el decreto 14.630/44, que permitía justificar la promoción de casi cualquier sector industrial. Más interesante fue que el Plan determinó que serían auspiciadas tanto industrias existentes como nuevas e inclusive las que se orientaran hacia exportación.

La falta de un orden de prelación que orientara la política industrial, así como la ausencia de una clara relación entre objetivos e instrumentos introducía indefiniciones que otorgaron a la burocracia estatal un amplio espacio para reinterpretar las normas y definir las características principales de la política.

En cambio, el Segundo Plan evidenció una mayor comprensión de estos inconvenientes. Este plan recogió las enseñanzas ofrecidas por las dificultades económicas que atravesaba el país desde 1949. De hecho, la jerarquía establecida como orientación para la política industrial revelaba una clara comprensión de la necesidad de afrontar cambios estructurales que permitieran una mayor integración del sistema industrial y alentaran el crecimiento. Similar interpretación puede hacerse con respecto a las inversiones estatales programadas para el quinquenio 1953-1957. En este aspecto, sin embargo, el Plan sobrevaloraba la capacidad estatal para romper las trabas existentes para la profundización de la industrialización. Al menos en parte, esta sobrevaloración se debía al predominio de una postura nacionalista de rechazo al aporte del capital extranjero.

Por último, la estrategia peronista para la ratificación del Plan se inscribió en el marco de su intento por reformar el sistema político, subordinando a los restantes poderes del estado y limitando, fuera del ámbito parlamentario, la discusión pública de sus proyectos. En 1946 este proceso recién se iniciaba, pero en 1952 se expresó claramente en la preeminencia otorgada a la propaganda y el adoctrinamiento sobre el libre debate de ideas.

Capítulo 5

La elaboración de la política industrial: el lugar del Parlamento

El análisis del papel del Parlamento en la elaboración de las políticas públicas bajo el régimen peronista no ha merecido la atención de la historiografía en tanto se descuenta que durante esa década estuvo sometido a la voluntad de Perón. Aún más, se ha sostenido que fue precisamente en esos años cuando inició su decadencia como uno de los tres poderes de gobierno¹. En este capítulo nos proponemos estudiar la participación del Congreso en la elaboración de la política industrial durante el peronismo: si fue mera instancia de legitimación de la política del Ejecutivo o bien si fue capaz de discutir y proponer alternativas. En segundo lugar, intentaremos reconstruir las posturas asumidas por los diferentes partidos en torno a la cuestión de la industrialización, así como advertir las diferencias y matices que se escondían en cada bloque político. En tercer lugar, el análisis del tratamiento de la cuestión industrial permitirá observar un ejemplo de la actuación del Congreso bajo el peronismo y de las relaciones de éste con la oposición.

El tema no es sólo interesante desde el punto de vista de la política industrial, en la medida en que un estudio de la labor parlamentaria brinda información sobre las ideas circulantes en los partidos políticos con respecto al tema de la industrialización, sino

¹ Véase Peter Waldmann, *op.cit.*. En el caso argentino no hay consenso entre los analistas sobre el momento en que comenzó la crisis. Para una interpretación que la retrotrae a finales de los años veinte véase Alberto Ciria, *Partidos y Poder en la Argentina Moderna (1930-1946)*, Bs. As., Hyspamérica, 1985. Como señala Molinelli es notable el hecho de que la decadencia parlamentaria sea fechada generalmente en los momentos de mayor renovación de sus miembros (en 1928 y en 1946) cuando en realidad parece haberse dado una mayor democratización del sistema. Por otra parte, advierte que tanto más importante que la "brillantez" de los parlamentarios es su representatividad con respecto de la opinión de los electores. Guillermo Molinelli, *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades.*, Bs. As., G.E.L., 1991, p. 57. Un estudio reciente para la década de 1920 es el de Tulio Halperín Donghi *Vida y Muerte... op.cit.*, Bs. As., Ariel, 2000, pp. 153-164.

también porque puede aportar indicios sobre el funcionamiento del sistema institucional restaurado en 1946.

1. El Congreso entre 1946 y 1955:

El triunfo electoral de febrero de 1946 le acordó a Perón una mayoría holgada. Las fuerzas radicales renovadoras y laboristas obtuvieron todas las gobernaciones, a excepción de Corrientes, la totalidad de las bancas senatoriales y una mayoría de 109 escaños (de un total de 158) en la cámara baja². Sin embargo, el nuevo presidente carecía de un partido sólidamente organizado. El radicalismo renovador agrupaba a dirigentes que en su mayoría eran de segunda línea. Por su parte, el recientemente creado Partido Laborista, que obtuvo 70 de los 109 diputados, era una agrupación construida sobre bases sindicales, con una fuerte pretensión de autonomía. La escasa articulación entre los apoyos políticos y los intentos de éstos por mantener la autonomía con respecto del presidente, condujeron a éste a éste a imponer la unificación de sus fuerzas en lo que luego se denominó Partido Peronista³.

Por otra parte, la elección de 1946 significó una renovación de la dirigencia política. La mayoría de los diputados peronistas no tenía experiencia parlamentaria. Sólo dos de los ciento nueve representantes oficialistas habían sido legisladores anteriormente⁴. Muchos de

² Para análisis generales sobre la actuación del Congreso bajo el peronismo véase Alberto Ciria, *Política y Cultura Popular : la Argentina Peronista 1946-1955*, Bs. As., Ediciones De la Flor, 1983, capítulo 2; Félix Luna, *Perón y... op.cit.*, capítulo 6.

³ Para el episodio de disolución del Partido Laborista véase Juan Carlos Torre, *La Vieja Guardia Sindical y Perón*, Bs. As., Sudamericana, 1996 ; y las memorias de su presidente, el sindicalista telefónico Luis Gay, *El Partido Laborista en la Argentina*, Bs. As., Biblos, 1999. Un análisis de los primeros tiempos del Partido Peronista puede verse en M. M. Mackinnon, "Sobre los Orígenes del Partido Peronista. Notas Introdutorias" en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel *Representaciones... op.cit.*, pp. 223-253.

⁴ Félix Luna, *Perón y su...*, p.308.

ellos eran dirigentes sindicales, lo que le confería a la asamblea una imagen novedosa⁵. Esta situación permitió que figuras como el abogado John William Cooke ocuparan, pese a su juventud, altos cargos en el Parlamento⁶. El bloque peronista también tenía miembros salidos del mundo político que jugarían un rol fundamental en la dirección del mismo como los ex radicales Raúl Bustos Fierro, Oscar Albrieu y Joaquín Díaz de Vivar.

En el Senado, el bloque único peronista estaba encabezado por el historiador Diego Luis Molinari, destacándose entre sus miembros los ex yrigoyenistas Armando Antille, Miguel Tanco y Alberto Durand. A ellos se sumaban el ex conservador Ernesto Bavio y el ex sabattinista Felipe Gómez del Junco, el jurista católico Pablo Ramella y los laboristas Osvaldo Amelloti, Demetrio Figueiras y Luis Cruz.

En contraposición, la bancada opositora estaba formada por políticos profesionales, muchos de ellos de larga actuación en sus partidos. El sector radical quedó compuesto por 44 legisladores entre quienes figuraban los ex diputados Leopoldo Zara, Emilio Ravignani, Agustín Rodríguez Araya, Ernesto Sanmartino y Silvano Santander, el ex forjista Luis Dellepiane y los intransigentes Arturo Frondizi y Ricardo Balbín⁷. También integró el bloque radical el dirigente de la U.I.A. Salvador Córdoba, propietario de la empresa textil lanera *La Emilia*. Finalmente, estaban los bloques minoritarios del Partido Demócrata con el ex gobernador de San Luis, Reynaldo Pastor, y Justo Díaz Colodrero, el demócrata

⁵ Darío Cantón, *El Parlamento Argentino en épocas de cambio :1890, 1916 y 1946*, Bs. As., Editorial del Instituto, 1966, p. 63. El promedio de edad de los diputados laboristas eran también inferior al resto.

⁶ Cooke (1920-1968) era hijo del ex diputado radical, jurista y profesor universitario Juan Isaac Cooke quien se desempeñó como canciller entre 1945 y 1946 y como embajador en Brasil entre 1947 y 1955. John, por ser uno de los pocos abogados del bloque, fue elegido presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, "un cargo que su padre jamás pudo obtener en su larga actuación parlamentaria". Véase Félix Luna, *F. Perón y su...*, p. 295. En 1946, John W. Cooke tenía veintiséis años. En 1951 no fue incluido en las listas electorales.

⁷ La elección de Balbín como presidente del bloque radical se vinculaba al ascenso de la intransigencia, ya que no tenía experiencia parlamentaria aunque sí una larga trayectoria política.

progresista Mario Mosset Iturraspe, el antipersonalista Julio Vanasco y el bloquista Eloy P. Camus⁸.

En las siguientes elecciones, la renovación de las élites se acentuó. En el partido oficial, se produjo el desplazamiento de las figuras más importantes e independientes como los senadores Antille y Molinari o el diputado Cooke y la integración de un grupo de veintitrés diputadas y seis senadoras, la mayor parte de ellas sin experiencia política previa⁹.

2. Las relaciones entre el peronismo y la oposición :

La fuerte polarización social y política que había caracterizado el ascenso del peronismo condicionó las relaciones entre el nuevo régimen y los partidos de oposición. Por otra parte, la superposición de la lucha ideológica internacional entre los totalitarismos y las democracias, fomentada por la Guerra Mundial, terminó por fracturar el campo político en dos bandos irreconciliables. El paso de dirigentes radicales, conservadores, socialistas o sindicalistas al naciente peronismo acentuó, antes que atenuar, las desconfianzas entre los contendientes. Finalmente, el triunfo del candidato laborista, apoyado por una agrupación recién constituida sobre la base de sindicatos, radicales disidentes y grupos conservadores del interior, no dejó de tener un fuerte impacto sobre las fuerzas políticas, en especial sobre el radicalismo. La derrota electoral fue un duro golpe para las autoridades unionistas, cuyo poder comenzó a desmoronarse ante las críticas de la corriente intransigente por el

⁸ Camus fue electo diputado por el bloquismo pero pasó luego a las filas peronistas. A partir de 1946 presidió la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados.

⁹ Susana Bianchi y Norma Sanchís, *El Partido Peronista Femenino*, Bs. As., Ceal, 1988, vol. 2, p. 162.

abandono de la tradición antifrentista del partido¹⁰. Desde entonces, la bancada radical se convirtió en la conducción del partido¹¹.

En ese contexto se produjo la restauración del sistema democrático. Ya en las sesiones preparatorias se manifestó la fractura que dividía al país. Frondizi cuestionó la legitimidad del presidente electo al señalar que Perón había ocupado el cargo de vicepresidente durante la dictadura instalada en 1943. Pocos días después, la bancada opositora no concurrió a la ceremonia de asunción del presidente¹².

En forma paralela, el régimen avanzó hacia la limitación de las libertades públicas mediante la adquisición de la mayoría emisoras radiales y varios periódicos. Poco después se inició una campaña que terminó en la clausura de los diarios independientes más importantes del interior y, en 1951, la expropiación de *La Prensa* (ver capítulo 4). Con el control de la prensa y de los radios, Perón silenció las voces opositoras. Pero en tanto Perón estaba interesado en mantener las formas de la legalidad constitucional y la legitimidad que emanaba de esas instituciones, su régimen no eliminó los partidos aunque limitó en grado considerable su actuación pública. Así, el Congreso se convirtió en uno de los pocos ámbitos permitidos para la expresión opositora.

En los primeros tiempos se dio una importante colaboración entre los bloques parlamentarios en la elaboración de las leyes. Las autoridades de la Cámara de Diputados

¹⁰ La UCR era conducida entonces por las fuerzas unionistas. El 6 de agosto la Convención Nacional decidió desplazar al Comité Nacional y crear una Junta Nacional Ejecutiva donde los intransigentes ocuparían tres de los siete cargos. Recién en 1948 los intransigentes comenzaron a controlar el partido. En 1945, la intransigencia cordobesa había expresado ya su oposición a la formación de alianzas pluripartidarias. Para Tcach la elección de la estrategia frentista por parte de la dirigencia unionista en 1946 estaba vinculada también al intento de impedir el control del partido por el sabatinismo. César Tcach, *Sabatinismo y Peronismo*, Bs. As., Sudamericana, 1991, p. 31. Para la crisis radical de 1946 véase Susana Bianchi "Las Contradicciones del Radicalismo : Enfrentamientos con el Peronismo" en Luis A. Romero (compil.), *El Radicalismo*, Bs. As., Carlos Pérez Editor, 1968, p. 226 y ss.

¹¹ Gabriel Del Mazo, *El Radicalismo. El M.I.R.*, Bs. As., Gure, 1957, p. 93.

no dejaron de alentar esa colaboración, desempeñándose con ecuanimidad e independencia¹³. Sin embargo, a fines de los años cuarenta, comenzaría a modificarse el funcionamiento del sistema político. La nueva Constitución introdujo severos controles en el Parlamento, limitando sus atribuciones¹⁴. Junto a la restricción de las libertades públicas, la tendencia a la centralización de la autoridad modificó las reglas de juego entre los contendientes. Por detrás de este proceso estaba la idea de Perón de que los partidos políticos eran instituciones en decadencia frente a las formas corporativas¹⁵. Estas tendencias centralizadoras han sido interpretadas antes que como una innovación del régimen de Perón como la profundización de un proceso de larga data¹⁶. Lo cierto es que a comienzos de los años cincuenta el sistema de partidos dejó de ser competitivo y el control del régimen sobre la sociedad civil se hizo más fuerte. El cambio se reflejó en una actitud menos independiente de las autoridades legislativas, en la acentuación de prácticas limitadoras de los derechos de las minorías e incluso en la expulsión de varios diputados opositores.

¹² Félix Luna, *op. cit.*, pp. 308-309.

¹³ Ricardo Guardo, médico odontólogo y uno de los pocos universitarios que apoyaron a Perón, fue designado presidente de la Cámara Baja. Su cuñado, el industrial Rolando Lagomarsino, había manejado una comisión de fondos para la campaña presidencial y fue nombrado después secretario de Industria y Comercio. Junto al senador Molinari, Guardo se entrevistaba diariamente con el presidente quien seguía de cerca la labor parlamentaria. Guardo también intentó 'disciplinar' al bloque peronista ante la incapacidad de su presidente Rodolfo Decker. Por ello, años después Cooke señalaría que su figura traía la opinión de Perón a la Cámara. En 1948, fue reemplazado por Héctor Cámpora Véase el testimonio de Guardo en *Proyecto de Historia Oral del Instituto Torcuato Di Tella*, Bs. As., 1972.

¹⁴ Estableció que en las sesiones extraordinarias sólo se podían tratar los proyectos del Ejecutivo; concedió a éste la exclusividad de la iniciativa en cuanto a las leyes de presupuesto y ministeriales; otorgó al Ejecutivo autoridad para realizar "gastos indispensables" dentro de la propuesta presupuestaria presentada; previó la posibilidad de sancionar presupuestos trianuales; estableció el veto parcial de leyes; y otorgó a los ministros el derecho de responder por escrito a la interpelación parlamentaria. G. Molinelli, *Presidentes y*, pp. 109-139.

¹⁵ Ricardo del Barco, *El Régimen Peronista 1946-1955*, Bs. As., Belgrano, 1983, p. 68; M. Plotkin, "La 'Ideología' de Perón. Continuidades y Rupturas" en Samuel Amaral y Mariano Plotkin (compil.), *op. cit.*, p. 51.

¹⁶ Por ejemplo la plataforma radical de 1937 planteaba la necesidad de otorgarle al Ministerio de Hacienda la exclusividad de proyectar el presupuesto, limitando la iniciativa parlamentaria en materia de gastos. O. Alvarez Guerrero, *Las Razones de la Libertad*, Bs. As., 1991, p. 130; Molinelli, *Presidentes y*, p. 127.

La introducción del sufragio uninominal a partir de 1951 redujo drásticamente el número de diputados opositores. Así con el 32 % de los sufragios, el radicalismo obtuvo sólo 14 diputados nacionales en 1952. Para 1955, la representación opositora se reducía a los 12 diputados radicales. Sin embargo, estas tendencias no fueron lineales y Perón no parecía dispuesto a ensayar con nuevas fuentes de legitimidad diferentes que las que provenían del sistema de representación de partidos. De esta forma, el régimen y algunos sectores de la oposición intentaron encontrar fórmulas de conciliación, cuyo fracaso se debió tanto a la dinámica de la lucha política interpartidaria e intrapartidaria como a la acentuación de la naturaleza autoritaria del régimen.

3. El reinicio de los debates: la política industrial como problema

La reapertura del Congreso en 1946 significó la reaparición sobre el centro del sistema político de los debates que se habían instalado hacia fines de los años treinta. Entre ellos, la cuestión de la industrialización, aunque parecía un tanto opacada por los acontecimientos externos, tenía una importancia central dada la modificación de las estructuras económicas locales y mundiales. Sin embargo, el tema no pareció ocupar un lugar de privilegio. En contraste con la polémica sobre el intervencionismo estatal, el problema industrial fue debatido con menor asiduidad y densidad. Esta marginalidad pone de manifiesto que la dirigencia política no percibía con claridad los problemas de la industrialización.

El debate en torno del intervencionismo estatal fue un reflejo del que tenía lugar en todo Occidente. En Argentina, la cuestión generó una amplia discusión pública entre actores políticos y sociales entre quienes existían entusiastas defensores del liberalismo económico

e incluso del modelo agroexportador¹⁷. En el Congreso las posturas fueron disímiles. Por un lado, el peronista Antonio Benítez justificaba las políticas intervencionistas en tanto intentaran forjar un estado capaz de disciplinar a las fuerzas económicas y crear a la vez una democracia política y económica. En forma paralela, se trataba de conferirle al estado los instrumentos que le permitiesen limitar los efectos depresivos que la normalización del comercio internacional acarrearía en la posguerra¹⁸.

Desde otra perspectiva, John William Cooke otorgaba al estado, a partir del control sobre el sector bancario y el sistema de transportes, la tarea de destruir los lazos “coloniales” que ligaban a la economía argentina con Inglaterra y los Estados Unidos. En clave antiimperialista, el intervencionismo era visto como el resultado de la ausencia de una clase dirigente capaz de realizar las tareas que la burguesía europea había llevado adelante en el siglo XIX¹⁹. Invertiendo los argumentos liberales, Cooke sostenía que la planificación económica no sólo era compatible con la democracia sino que era la única salvaguarda de ella ante el avance del capitalismo monopolista²⁰.

En la oposición no hubo una postura homogénea. A partir de la revalorización del liberalismo económico y político de la posguerra, los radicales unionistas y los conservadores denunciaron que el intervencionismo conducía al totalitarismo. Incluso, incluían a la planificación económica entre los instrumentos que debían ser abandonados pues implicaba imponer la voluntad del estado por sobre los ciudadanos. Así Pastor denunció que:

¹⁷ Véase los editoriales de *El Cronista Comercial*, *La Nación* y *La Prensa* de octubre y noviembre de 1946.

¹⁸ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VII, pp. 840-841.

¹⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VIII, p.43.

²⁰ Cooke afirmaba que “Únicamente la planificación puede asegurar la permanencia del Estado democrático y puede mantener los atributos de la personalidad humana, fundamentando la pervivencia de los ideales

“La planificación tiene un origen y un concepto que es profundamente antagónico con el origen y el concepto democrático de nuestras instituciones y de la vida de la República (...). La Planificación fue el eje central de la política realizada en todos los países totalitarios. Fue la razón suprema que invocaron para hacer imperar la ley omnimoda de un estado tiránico sobre la voluntad soberana de un pueblo democrático. *La Planificación sigue siendo en los anales de la vida política y parlamentaria una mala palabra que continúan repudiando terminantemente los espíritus más selectos que alumbran al mundo con la ley de la inteligencia y de su capacidad*”²¹.

En contraposición, los radicales intransigentes y los sabattinistas reclamarían un papel estatal más amplio sobre la economía pero mediante la adopción de mecanismos de control democráticos y pluralistas²². Lo que unía ambas perspectivas era la reacción frente a la cesión de facultades del Congreso en el Ejecutivo y el ahogamiento de las libertades públicas. En suma, la adhesión a los valores de la democracia liberal.

Aunque hacia 1950 los unionistas remozarían sus ideas en torno del papel del estado acercándose así a la postura de los grupos intransigentes²³, la polémica sobre el rol del estado en la economía no se modificó sustancialmente hasta 1955. Así al discutirse a fines de 1952 el Segundo Plan Quinquenal, el unionista Manuel Belnicoff señaló que :

“La democracia no puede aceptar el criterio conceptual de la planificación más allá de lo que pueda significar como organización, por el sencillo argumento de que aquella tiene como fin propio la libertad, y ésta alardea de la derrota de la libertad para reemplazarla por la omnipotente y dictatorial Voluntad del Estado”²⁴

En ese contexto tendrían lugar los debates sobre la política industrial

3. 1. El Primer Plan Quinquenal entre la colaboración y la polémica

cristianos, de considerar al hombre como el valor final en la tierra y al Estado como instrumento de su felicidad”. Véase *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo XI, p. 237.

²¹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VIII, p. 43. Por su parte el radical Sidney Rubino afirmaba que “La economía dirigida lleva fatalmente a la supresión de las garantías individuales, a la dictadura. No pueden coexistir la libertad individual con la economía dirigida” en *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo X, p. 442.

²² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VIII, p. 59.

²³ Ese año se constituyó el grupo Unidad Radical que significó el desplazamiento de los unionistas más conservadores y la renovación de su programa que incluía críticas al capitalismo monopolista y la adhesión al principio de que la tierra debía ser para quien la trabajara. Véase C. Tcach, *op.cit.*, pp. 147-148.

²⁴ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1952, Tomo III, p. 2.133.

En los años iniciales la colaboración presidió el accionar del Congreso. En cuanto a la cuestión industrial, el Congreso trató en primer término los decretos que desde 1943 habían marcado los rudimentos de una política industrial por vez primera en el país: el régimen de las industrias "de interés nacional", la creación del Banco de Crédito Industrial y la organización de una Secretaría de Industria. En el oficialismo predominaba el criterio de que, para reforzar la estabilidad jurídica, las reformas establecidas por la dictadura militar debían aprobarse sin discusión. Con ese argumento, los senadores aprobaron los decretos que creaban la Secretaría de Industria y Comercio con jerarquía ministerial²⁵. El tema no era menor ya que se trataba de dotar al estado de los órganos imprescindibles para la formulación y administración de la política industrial. En la Cámara de Diputados, la discusión giró en torno al cuestionamiento radical a la creación de una secretaría que dependiera directamente del presidente, lo que constituía una violación de la Ley de Ministerios. Para Ravignani se trataba de un grave error que se manifestaba en el contradictorio estatus otorgado a su titular, ya que si bien era considerado como ministro sus decretos debían ser refrendados por otro ministro. Esta situación diluía además la responsabilidad de su titular frente al Congreso²⁶. Sin embargo, la propuesta opositora era un paso atrás en la institucionalización de la política industrial: convertir a Industria y Comercio en subsecretaría dependiente del Ministerio de Agricultura. Finalmente, se impuso el criterio oficial de aprobación sin reformas de los decretos militares.

Lejos de detenerse en consideraciones legales, en el Senado se habían alzado voces en favor de la creación de un Ministerio de Industria e incluso de la concentración bajo su

²⁵ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II, pp.186-188.

²⁶ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VII, p. 722.

jurisdicción de comisiones y órganos consultivos como la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica que excedían los límites de la política industrial²⁷.

En octubre de 1946 la presentación del Plan Quinquenal reinició las discusiones. Allí se ampliaban las medidas dispuestas en los años anteriores explicitándose los objetivos de la política industrial (véase capítulo 4).

En primer término tuvo lugar el debate sobre la Reforma Aduanera, que disponía conferir al Ejecutivo “medios de acción eficaces” para proteger la industria de las maniobras de dumping y asegurar el abastecimiento interno. Se preveía el reemplazo del régimen de aforos por derechos específicos y la tarifa de avalúos por la nomenclatura recomendada por el Comité de Expertos de la ex Liga de las Naciones. El artículo más polémico era el que otorgaba al Ejecutivo la autoridad para aumentar o disminuir hasta en un cincuenta por ciento los derechos vigentes para la importación de productos, para imponer hasta el veinticinco por ciento de derechos en las mercaderías de libre introducción y , en casos de urgencia, la facultad de aumentar hasta en un cien por ciento los derechos²⁸.

La consideración parlamentaria de la ley puso al descubierto la estrategia oficial que consistía en ceder atribuciones al Ejecutivo para darle mayor flexibilidad en la ejecución de la política industrial. Aunque la modificación de los derechos aduaneros estaba siendo quitada de la mano de los cuerpos legislativos en todo el mundo, el proyecto no puede ser desvinculado de otras iniciativas en igual sentido, que reforzaban la supremacía del Ejecutivo. El impacto de la ley dependía de la forma que asumiese su reglamentación. Esto último implicaba que el Congreso limitaba su papel en la elaboración de la política

²⁷ Véase el discurso de Antille en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo IV, pp. 730-735. La presidencia de la Comisión correspondía al Director de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁸ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p.208 y ss.

industrial al brindarle al Ejecutivo atribuciones que podían ser mas o menos utilizadas con arbitrariedad. Así lo interpretó el senador Antille, quien reclamó una “sana reglamentación” oficial para evitar el desencadenamiento de una “guerra económica” con otras naciones²⁹.

En Diputados, el radical Sidney Rubino impugnó el proyecto por esa razón: introducía una inestabilidad incompatible con el desarrollo de la industria. En este caso la oposición creía que no se buscaba tanto una política proteccionista como la defensa de intereses económicos específicos: la de los grandes grupos industriales monopolistas “protegidos por el Estado o por el arbitrio del Poder Ejecutivo”³⁰.

Si para la oposición la ley otorgaba demasiado poder al presidente y amenazaba con volcar al país por el camino de la autarquía, el oficialismo la comparaba con las políticas proteccionistas adoptadas por los países de industrialización tardía. Se trazaba un paralelo entre la situación industrial local en 1946 y la de Estados Unidos en 1880, entre la ley de Aduanas de 1946 y la ley Mac Kinley de aquél país. Sin embargo, contra las acusaciones de autarquía, el peronista Eduardo Rumbo señalaba los límites de la política industrial:

“La industria norteamericana no puede tener ningún temor en cuanto a nuestra política, porque nosotros necesitamos esos bienes de capital para poder posibilitar el desarrollo y la industrialización del país, *en el aspecto relacionado con los bienes de consumo*”³¹

Finalmente, la ley recibió la aprobación sin modificaciones substanciales³².

Menos conocido es el caso del proyecto de ley de Fomento Industrial. En él se propiciaba una amplia intervención estatal para promover el desarrollo de industrias incipientes

²⁹ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III p.446.

³⁰ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo X, p. 441. Una opinión cercana a los temores del senador Antille, era la del diputado radical Peña Guzmán. Ver p. 445.

³¹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo X, p. 919. Rumbo era ingeniero y se había desempeñado en Ferrocarriles del Estado desde el golpe militar de 1943. En 1946 fue electo diputado por el laborismo bonaerense.

³² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo X, p. 921.

durante un período no menor de cinco años. El artículo dos establecía que la producción de minas de carbón, hierro, cobre y otros principales minerales metalíferos serían explotados por medio de empresas estatales o mixtas, mientras su costo de producción no fuera superior en un veinticinco por ciento al extranjero puesto en plaza, y hasta que la producción nacional alcanzara el cincuenta por ciento del consumo interno, para evitar la formación de monopolios. Además, el Ejecutivo debía “organizar” la producción de fibras y materias primas de procedencia agropecuaria hasta cubrir las necesidades nacionales, así como “organizar y controlar” la primera fase de utilización de materias primas y minerales para asegurar niveles de cantidad y calidad³³.

En lo que respecta al régimen de las empresas, mantenía la dirección privada pero las sometía a la ley “en cuanto a la utilización de las materias primas y de los productos que elaboren”³⁴. El estado fijaba los precios de los bienes, los que en caso de ser superiores a los importados debían cubrir los costos de producción y venta, más un beneficio máximo que se garantizaba del 8 %.

La creciente intervención estatal no se detenía allí. A través de un organismo específico, el estado debía ejercer un contralor sobre los costos de producción, las existencias, los destinos, los valores de capitales y la administración de las empresas. En suma, se trataba de una virtual limitación del derecho de propiedad. Paralelamente, se establecían beneficios para las empresas, las que contarían con una protección segura e inmediata pues se facultaba al Ejecutivo a conceder exenciones de derechos aduaneros a insumos y

³³ *D.S.H.C.S.N*, Año 1946, Tomo III, p. 206.

³⁴ *D.S.H.C.S.N*, Año 1946, Tomo III, p. 207.

maquinarias y a prohibir la importación de bienes similares³⁵. Finalmente, la financiación se lograría a través de un crédito de cinco millones de pesos del Tesoro, pero se preveía que las exenciones de derechos por la importación de bienes de capital se contabilizarían como deuda exigible por el estado “cuando la industria fuese próspera” o si se desvirtuaba el destino original³⁶.

En conjunto, la ley ampliaba abruptamente el área de acción estatal, estableciendo nuevas funciones que requerirían de una gran capacidad burocrática. Además, delegaba atribuciones del Congreso en el Ejecutivo, que podía introducir modificaciones en el nivel de derechos aduaneros e incluso prohibiciones a las importaciones, así como fiscalización de las actividades económicas. Por otra parte, aunque los empresarios eran beneficiados en tanto se aseguraban ganancias y se establecía la preferencia por productos nacionales en las compras públicas, veían vulnerados sus derechos sobre la propiedad.

Es curioso que este proyecto nunca tomara estado parlamentario, aunque en algunas ocasiones los legisladores hicieron referencia a él. El senador Durand resaltó sus objetivos sociales al señalar que el fomento industrial buscaba “arreglar en familia, en nuestra casa, las graves cuestiones obreras que se suscitan todos los días”³⁷. Se trataba de evitar los conflictos sociales que la libre importación de manufacturas podría acarrear, explicitándose el papel central que el peronismo le otorgaba a la industria como creadora de trabajo.

³⁵ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p. 208. Se preveía la instauración de un sistema de premios y primas por rendimientos, producción y calidad para las firmas, así como incentivos para la mano de obra.

³⁶ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p. 208. Los gastos del organismo estatal serían calculados proporcionalmente sobre los artículos y reintegrados al fisco “una vez realizada las ventas”. También se establecían multas de un diez al cuarenta por ciento del valor de las rentas de un año comercial para aquellas empresas que no cumplieran con la Ley.

³⁷ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p. 315. El senador señalaba también que la descentralización industrial eliminaría las tensiones sociales en tanto permitiría a las masas obreras tener acceso a otras labores no industriales mientras que evitaría, en caso de guerra, las consecuencias que un bombardeo sobre los centros industriales provocaría en la estructura económica.

La postura de la oposición se hizo oír claramente dentro y fuera del Parlamento. En virtual coincidencia, radicales unionistas y conservadores censuraron la legislación propuesta como contraria a la esencia del sistema liberal. Silvano Santander observó que el plan de industrialización oficial buscaban beneficiar a “la nueva y poderosa plutocracia” propietaria de las industrias “improvisadas surgidas durante la guerra”³⁸. A la vez, el radical Zara, quien se decía partidario de una intervención moderada del estado, comparó el proyecto con el sistema económico instaurado por los totalitarismos nazi y comunista³⁹. El conservador Pastor coincidía con ellos en afirmar que el centralismo que provocaría la nueva legislación iría en desmedro de las provincias del interior y sólo beneficiaría a las grandes y poderosas industrias del litoral⁴⁰. Una declaración del Comité Ejecutivo del Partido Demócrata aclaraba aún más los motivos de su oposición a los “planes industrialistas” del peronismo:

“No nos oponemos a que se fomente la industria. Por el contrario. Pero sí a la industrialización que el Gobierno encara con sus *proyectos de autarquía*. Se le otorgan facultades al P.E. que le permiten aumentar los impuestos aduaneros hasta un 100 %, elevar los tipos de cambio, reducir las importaciones mediante el sistema de cuotas, y hasta prohibirlas sin previo aviso, si lo considera conveniente (...) En esa forma se lleva el costo de la vida, pues se nos obligará a comprar y de mala calidad, lo que podríamos adquirir barato y bueno en el exterior. Se perjudicará a la clase trabajadora, a la clase media del país. *Y todo por un fin político* y por simple resolución del gobierno o del director de marras, a quien recientemente se le ha encargado la tarea de vigilar la ejecución del plan”⁴¹

Para los conservadores, el proteccionismo no sólo perjudicaría el interés del consumidor, sino que tendría efectos desastrosos en cuanto a la competitividad de la industria que, sin incentivos de progreso y emulación, se contagiaría “de los males de la burocracia”. Por

³⁸ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VII, p. 848.

³⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VII, p. 860

⁴⁰ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1946, Tomo VIII, pp. 39-40.

⁴¹ “Juicios que merecen las medidas de carácter económico social contenidas en el Plan Quinquenal de Gobierno” en *Tribuna Demócrata*, 18 de diciembre de 1946. El “director de marras” era Miguel Miranda.

detrás de estas consideraciones se escondía el temor a la pérdida de los mercados para las exportaciones tradicionales⁴².

En resumen, la coincidencia de la oposición se construía a partir de las limitaciones que el proyecto establecía sobre la iniciativa privada y los poderes que se cedía al Ejecutivo. Para ellos, el fin era instaurar un régimen totalitario con claras intenciones militaristas. Así, Santander sostuvo que la finalidad de la política industrial era esencialmente militarista, “lo que no sólo constituye un peligro, sino que tendrá por resultado la creación de industrias anémicas que serán una rémora para la economía nacional”⁴³. Mientras que para el radical intransigente Balbín, el plan era el medio que Perón creaba para convertirse en dictador⁴⁴. Asomaban también preocupaciones más específicas sobre el costo que el proteccionismo acarrearía para las masas trabajadoras y los consumidores, lo que constituía, en el caso conservador y en el radical unionista, una defensa indirecta del modelo agroexportador.

El proyecto no logró ser considerado por el Congreso. El gobierno no insistió en su tratamiento aun cuando tenía una mayoría notable. Con todo, su sola presentación revela que el oficialismo era la fuerza política que se proponía los mecanismos más audaces en materia de política industrial.

La cuestión industrial volvió a concitar el interés parlamentario cuando se inició el debate sobre el Plan Siderúrgico a fines de 1946. La ley era el resultado de la maduración de las

⁴² Poco después el secretario de Comercio británico conjeturó posibles repercusiones en el comercio de las carnes ante las prohibiciones de importación de textiles británicos. “Trascendencia Internacional de ciertas medidas económicas”, *La Prensa*, 11 de julio de 1947.

⁴³ “Posición del Radicalismo frente al Plan Quinquenal” en *La Prensa*, 12 de enero de 1947.

⁴⁴ “Legisladores Radicales Hicieron una Crítica del Plan Quinquenal” en *La Prensa*, 15 de noviembre de 1946. Para la postura demócrata véase “Es de Esencia Totalitaria el Plan Quinquenal, dice una declaración del P. Demócrata” en *Hoy*, 18 de diciembre de 1946.

ideas industrialistas en el seno del Ejército y de la colaboración con empresarios locales⁴⁵. El oficialismo respaldó el proyecto del general Savio. En el mensaje respectivo, se señalaba la necesidad de brindar “un respaldo positivo a toda la estructura de desarrollo industrial que anhelamos, dentro de nuestra evolución económica”, advirtiéndose que si no se consideraba la producción de materias primas básicas, el desarrollo del país se vería comprometido.

El Plan tenía como objetivo principal “suministrar a la industria nacional de transformación y terminado, acero de alta calidad, a precios que se aproximen todo lo posible a los que rijan en los centros de producción extranjeros”⁴⁶.

Para alcanzar una producción de trescientas mil toneladas se proponía la constitución de una sociedad mixta entre el estado y las compañías de capital nacional. En esta empresa, el aporte inicial lo haría el estado con noventa millones de pesos moneda nacional, en acciones de categoría “a”, sobre una capital social básico de cien millones. El resto, las acciones de tipo “b”, serían ofrecidas en suscripción pública “dando prioridad al capital privado integrante de la sociedad mixta siderurgia argentina”⁴⁷.

El proyecto se mostraba favorable a los intereses del capital. Así, por medio del artículo ocho, se establecía la posibilidad de que los privados comprasen acciones de tipo “a” hasta

⁴⁵ Sobre la elaboración del plan véase capítulo 8. El plan fue el resultado de una licitación pública convocada por Fabricaciones Militares en 1944. Dos años más tarde, en enero de 1946, fue aprobado *ad referéndum* del Congreso. Participaban de la empresa : La Cantábrica S.A. ; TAMET ; Siam Di Tella Ltda. ; Compañía Argentina de Construcciones Acevedo y Shaw S.A. - ACINDAR ; Torres y Citati ; Laromet S.R.L. ; Rosati y Cristóforo ; Establecimiento Metalúrgico Santa Rosa ; Sánchez y Gurmendi ; Azcano y Cía ; Sociedad Industrial Argentina ; Marini y Varesio ; Provedurías Argentinas S.R.L. ; Cimex S.R.L. ; Establecimiento Mecánico Castelli ; José U. Aguirre ; José M. Aragón ; Arturo B. Colombres ; Miguel Druetta ; Antonio M. Medina ; Francisco Zerbo ; José L. Goñi y ARMCO Argentina S.A.. Esta última era filial de ARMCO International Corporation que pertenecía a la American Rolling Mills Co..

⁴⁶ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo III, p. 481. Este objetivo debía alcanzarse mediante la utilización de materias primas nacionales, provenientes de los yacimientos de hierro de Jujuy, e insumos importados. A fin de abaratar los costos de transporte, el plan preveía la ubicación de la planta en San Nicolás

un 49 % del capital, e incluso el estado podía desprenderse de sus acciones hasta el 10 % del capital, lo que suponía la posibilidad del control de los privados sobre el 90 % de la empresa. Otro artículo concedía al capital la esfera de la industria de transformación. Finalmente, se establecía que los precios de los productos serían fijados por el estado, no pudiendo superar en un 5 % el de productos similares en mercados extranjeros, lo que aseguraba a la industria de la transformación contra precios excesivos del acero nacional.

Establecía, además, un conjunto de beneficios a las empresas participantes. La más importante era la garantía de un interés anual fijo del 4 % sobre el capital accionario integrado. Pero también la construcción de un puerto exento durante treinta años de todo gravamen, el financiamiento estatal de las diferencias entre costos de producción y venta durante veinte años, exenciones aduaneras y tipo de cambio preferencial para la importación de combustibles, maquinarias y materias primas destinadas a la empresa.

Un segundo objetivo del plan era fomentar la instalación y ampliación de plantas de transformación del acero con “el más alto grado de perfección técnica”. Estas plantas estarían principalmente en manos del capital privado, aunque se preveía la participación estatal en el caso de productos destinados a la defensa nacional. El plan preveía la exención de derechos aduaneros y tipos de cambio preferenciales para la importación de maquinarias, materias primas y combustibles.

En el Senado, el almirante Alberto Tesaire justificó el proyecto en función del objetivo de industrializar el país y evitar la “exportación de trabajo” que significaba la demanda de maquinarias y herramientas importadas. Señaló el atraso local en cuanto al consumo de

⁴⁷D.S.H.C.S.N., Año 1946, Tomo III, p. 482. Las 9.000 acciones “a” tenían 10 votos cada una. Las 10.000 de

acero en relación con países como Australia que, con la mitad de la población argentina, triplicaba su consumo “con la diferencia de que las producen mientras que nosotros producimos la vigésima parte”⁴⁸. Finalmente, las modificaciones introducidas se orientaron a ejercer un mayor control sobre el Ejecutivo, al establecerse el acuerdo senatorial para la reforma de los estatutos de So.Mi.S.A. y la designación de sus directores⁴⁹.

En Diputados, el debate demostró que la colaboración entre el oficialismo y la oposición era posible. A la vez, puso en evidencia que en los años iniciales el Congreso no actuaba como un mero apéndice del Ejecutivo. La defensa del proyecto estuvo a cargo del mayor Alvarez Pereyra, quien explicitó los límites del nacionalismo económico peronista. Aunque el plan era el eje de la industrialización, no debía significar el sacrificio del sector primario en favor de la industria ni el cierre de la economía. Por un lado, se incrementarían las importaciones de carbón y hierro. Por el otro, el país seguiría importando más acero y otras manufacturas “que no convenga encarar inicialmente en el país”⁵⁰. En cuanto a los límites de la intervención, señalaba que el estado evitaba competir con la industria privada por lo cual se autoexcluía de participar en el área de la transformación del acero⁵¹.

La postura del radicalismo fue expuesta por los diputados Peña Guzmán, Dellepiane y Frondizi, todos enrolados en el sector progresista del partido. Las críticas del primero se concentraron en la falta de cálculos oficiales con respecto de las consecuencias del plan sobre la balanza de pagos. En segundo lugar, Peña lo censuraba por ser poco ambicioso en

tipo “b” sólo un voto.

⁴⁸ D.S.H.C.S.N., Año 1946, Tomo III, p.489.

⁴⁹ En el segundo caso, el ministro de Guerra, general Sosa Molina, se opuso a la iniciativa cediendo sólo en el momento en que se aclaró que la ley de Sociedades Mixtas así lo requería.

⁵⁰ D.S.H.C.D.N., Año 1947, Tomo I, p. 288.

⁵¹ El control estatal sólo malograría “la acción de la iniciativa privada, que es lo más favorable, brindando al Estado los elementos indispensables para el arraigo de una industria, estimulando así la iniciativa privada para

términos de producción, confiándose demasiado en importaciones de hierro y carbón. Criticaba incluso la posibilidad de importar acero desde Chile. Finalmente, lamentaba la oportunidad perdida en la guerra de obtener apoyo de Estados Unidos para la construcción de una acería, como lo había logrado Brasil, mientras que se prefería hacer participar al capital privado en la empresa⁵². Esta crítica fue levantada por el peronista Rumbo quien calificó al Exim Bank como “un instrumento de dominio”, a la vez que recordaba que la importación de materias primas no había impedido la industrialización de Japón e Italia⁵³.

El cuestionamiento de Dellepiane se centraba sobre el régimen de la sociedad mixta, apartándose así del programa partidario de 1946 que preveía la aplicación del régimen de empresa mixta incluso en la industria del petróleo⁵⁴. Dellepiane censuraba la participación en la empresa no solo de ARMCO sino de capitales locales ligados al capital extranjero, como los representados por Carlos A. Tornquist y Torcuato Di Tella, quienes estaban vinculados con el consorcio siderúrgico ARBED y la norteamericana Westinghouse respectivamente⁵⁵. Para el ex forjista, la acería siempre estaría subordinada a los intereses del capitalismo que podrían impedir, si la situación internacional cambiaba, el desarrollo del proyecto⁵⁶. Esa subordinación se hacía patente en la renuncia del estado a la intervención en la industria de la transformación, la única lucrativa a corto plazo. En definitiva, sólo se crearía una industria dependiente. Pero advertía que el proyecto no debía

que ella pueda desarrollarse sin interferencias y dejándole la parte del lucro, *ya que el Estado no debe comerciar, sino transitoria y excepcionalmente*”. *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, p.290.

⁵² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I pp. 293-299.

⁵³ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I p. 334.

⁵⁴ El programa de 1946 reiteró el de 1937. Reproducido por O. Alvarez Guerrero, *op.cit.* p. 130.

⁵⁵ ARBED era el segundo productor de acero europeo y tenía intereses en más de 50 empresas siderúrgicas del viejo continente.

⁵⁶ Criticando las posturas nacionalistas que distinguían entre capitales argentinos y extranjeros, señalaba “Vamos a ver si los capitalistas argentinos no hacen en esta oportunidad lo que todos los capitalistas del

fracasar si no se quería comprometer el desarrollo del país⁵⁷. De esta manera, las consideraciones de costos, siempre resaltadas por los unionistas, pasaron a un segundo plano.

Por su parte, Frondizi entendía que la sociedad mixta sólo podía utilizarse en los casos en que el estado se asociaba a pequeños y medianos capitalistas o a consumidores. Pero en el de las industrias que por sus condiciones tecnológicas implicaban la formación de monopolios, la única solución era el control estatal⁵⁸. La crítica a la sociedad mixta se constituía en una forma de diferenciarse del peronismo. De esta manera, Frondizi denunció que se trataba de instrumentar la intervención estatal en función de los intereses del capital para luego propiciar su enajenación⁵⁹. Propuso limitar la participación del capital privado y las ventajas acordadas y establecer el derecho estatal de recuperar las acciones sin indemnización alguna por los intereses garantidos⁶⁰.

La crítica al régimen mixto exteriorizó contradicciones en la justificación peronista. Para el ministro Sosa Molina el control estatal no se justificaba, en tanto no se trataba de una industria orientada exclusivamente a la defensa, mientras que el aporte privado podía brindar la experiencia y el interés necesarios para hacerla eficiente. En cambio, para el diputado Rumbo estas consideraciones pasaban a un segundo plano pues veía la sociedad

mundo, para quienes no existe la bandera de la patria, sino la bandera internacional del capital". Véase *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, p. 313.

⁵⁷ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I pp. 324-326.

⁵⁸ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I pp. 319-322.

⁵⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I p. 319. En una conferencia en el Instituto Popular de Conferencias de *La Prensa* durante 1946, Frondizi había señalado que la empresa mixta constituía una desnaturalización de las funciones estatales y que los capitales extranjeros tendrían más poder al entrar a formar parte de la estructura del estado. Véase el "Programa para un Estudio de la Economía Argentina" reproducido en Comité de la Juventud Luis Dellepiane, *Definiciones Radicales*, La Plata, 1958, pp. 113-114.

⁶⁰ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I p. 321.

mixta como “el punto de transición desde la economía individualista a la economía colectivista”⁶¹.

El debate reveló las ideas del grupo intransigente con respecto de la industrialización. La postura de Frondizi partía de negar la validez de la teoría de la división internacional del trabajo y de las ventajas comparativas, para señalar que la industrialización era imprescindible si se quería elevar el nivel de vida técnico y cultural del pueblo. “Sólo pueden oponerse a la industrialización de nuestro país los sectores terratenientes regresivos interesados exclusivamente en vender al exterior sus productos agropecuarios”⁶²

Pero la industrialización no debía conducir a posturas autarquizantes, las que eran achacadas al peronismo. Aunque criticaba la distinción imperante en los sectores conservadores entre industrias artificiales y naturales, Frondizi señalaba que el apoyo radical a la industria siderúrgica no buscaba la autarquía sino introducir en el país la más alta técnica aplicada en la industria. La conclusión intransigente era sorprendentemente similar a la oficial: “la siderurgia debe llevarse adelante, en la medida en que sea realizable, combinando las tres posibilidades: mineral nacional, hierro viejo, y mineral importado”⁶³. La necesidad de diferenciarse del peronismo se reafirmaba a través de la denuncia de la virtual entrega del plan siderúrgico a manos privadas. Pero no había por detrás una reflexión de la cuestión industrial. En realidad, aunque la intransigencia del Litoral y el sabattinismo rechazaban el antiindustrialismo de los unionistas, sus ideas en torno de la industrialización partían de la afirmación de la necesidad de asentarla sobre un

⁶¹ La postura del ministro de Guerra estaba en línea con los fundamentos de la ley 12.709/41 de creación de Fabricaciones Militares. Por su parte, Rumbo justificaba su postura con citas de Sombart, Ghioldi y Repetto. Véase, *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, pp. 334-338.

⁶² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, pp. 316-317.

⁶³ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, p. 317.

sector primario transformado por una reforma agraria “inmediata y profunda”. En agosto de ese año, la Declaración del Primer Congreso del Movimiento de Intransigencia incluiría la cuestión industrial sólo como punto subordinado a la reforma agraria: se proponía la ubicación de las industrias en las áreas de producción. Paralelamente, se ponía énfasis en la cuestión distributiva, a través del principio de participación de empleados y obreros en la dirección y ganancias de las empresas⁶⁴. No existía pues la posibilidad de pensar los problemas derivados de una industrialización dependiente de insumos y bienes intermedios importados. Los límites con que el radicalismo concebía la cuestión industrial en cierto sentido reflejaban sus bases sociales: las clases medias urbanas y rurales no ligadas a la expansión industrial.

Por otra parte, los radicales, al igual que los peronistas, otorgaban al estado un papel central en el control de sectores que eran concebidos como “estratégicos” para el desarrollo económico: el sector bancario y el sistema de transportes⁶⁵. El fuerte nacionalismo de ambos bloques políticos, que se expresaba en el apoyo al control estatal sobre esos sectores, diluía en gran medida el problema general del desarrollo industrial que quedaría librado “al ámbito de la iniciativa privada en su realidad creadora”⁶⁶. De hecho, las modificaciones introducidas al proyecto Savio tanto por los peronistas como por los radicales revelaban esta primacía del papel del estado. Por propuesta de la bancada

⁶⁴ El documento es reproducido por G. Del Mazo, *op.cit.*, p. 83.

⁶⁵ En abril de 1945, al constituirse el Movimiento de Intransigencia y Renovación, la Declaración de Avellaneda había propuesto la nacionalización de las fuentes de energía y de los servicios públicos. Poco después, el programa partidario para las elecciones de 1946 propició la “nacionalización progresiva” o su control por el capital nacional de los servicios públicos, las minas y los yacimientos petrolíferos. En agosto de 1947, la Declaración del Primer Congreso del M.I.R., denominada “Bases de Acción Política” ratificó el programa intransigente de Avellaneda. Al año siguiente, la Convención Nacional la hizo suya.

⁶⁶ Véase el punto V de las Bases en G. Del Mazo, *op.cit.*, p. 83. Incluso el programa de 1945, si bien incluyó un apartado especial para la política agraria, en cuanto a la industria sólo propuso el apoyo a las que transformarían “materias primas del país” y un régimen legal para el Banco Industrial.

peronista la participación de ARMCO se redujo al 2 % del capital y se limitó la garantía del 4 % de interés anual fijo a las primeras dos mil acciones de la categoría "b", de un total de 10.000 que serían suscriptas por el capital privado. Finalmente se redujo el aporte estatal en diez millones de pesos, quedando fijado en ochenta. Por iniciativa radical, y con apoyo de la bancada peronista, se limitó la participación privado al 49 % del capital accionario, lo que implicaba lisa y llanamente impedir la privatización de la empresa prevista en el plan, donde se contemplaba la enajenación de las acciones estatales hasta un límite del 10 % del capital⁶⁷. Frondizi también logró prolongar el asesoramiento técnico y contralor de Fabricaciones Militares durante treinta años. Pero el radicalismo fracasó en establecer el derecho estatal de recuperar las acciones privadas por su valor nominal. Votada afirmativamente, esta propuesta fue rechazada por estrecho margen cuando el oficialismo pidió la votación nominal⁶⁸. El proyecto fue aprobado en general por 90 votos sobre un total de 92 diputados presentes. Poco después, el 13 de junio de 1947, el Senado la convirtió en ley.

La ley era un ejemplo de la colaboración que en ciertas oportunidades se establecía entre las diferentes bancadas y de la cercanía entre algunos planteos peronistas y los de la intransigencia radical. También constituye un indicio de que, en los primeros tiempos del régimen, el Parlamento no era un mero apéndice del Ejecutivo. La coincidencia radical peronista para establecer la propiedad estatal del 51 % de la nueva acería demostraba que los parlamentarios rechazaban la moderación del Ejecutivo.

⁶⁷ Esta modificación había sido planteada en el seno de las comisiones por el diputado Frondizi, quien obtuvo inmediatamente el apoyo de los peronistas Benitez y Rumbo. *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo I, p. 315 y 339.

⁶⁸ El uso de la votación nominal por la bancada oficialista como un mecanismo de disciplinamiento era frecuente. En la primera votación la reforma propuesta por Frondizi resultó aprobada por 52 contra 43 votos por la negativa ; en la votación nominal 51 votos resultaron por la negativa y 44 por la aprobación.

Nuevas muestras de colaboración se dieron en el tratamiento de otros proyectos de significación para la industrialización. Este fue el caso del proyecto hidroeléctrico de Salto Grande, sancionado con la coincidencia de ambos bloques, y el de fomento a la producción de caucho natural y sintético tratado en junio de 1950. Para entonces, la relación de fuerzas radicales entre las corrientes unionista e intransigente se había inclinado en favor de esta última. Esto permitió cierto acercamiento entre peronistas e intransigentes en cuanto a las posturas económicas, aunque no eliminó el tono de las críticas a la acción oficial, sobre todo a la política de comercio exterior. La colaboración con el régimen quedaba limitada también por la oposición interna de unionistas y sabattinistas, alianza que ya se había manifestado en la común postura antiparticipacionista en ocasión de la reforma constitucional de 1949. Por otra parte, la acentuación de la limitación de libertades públicas había endurecido aún más las relaciones entre peronismo y oposición. En efecto, el peronismo comenzó a imponer prácticas que limitaban la libertad del Congreso como espacio de expresión pública de la oposición. Así, a menudo se cambiaba el orden del día, se declaraba la cámara en comisión o se debatían proyectos de ley sin haber informado a la oposición de su contenido.

Un caso típico de este cambio fue el tratamiento de la ley de producción de caucho natural y sintético que proponía un amplio régimen de promoción sobre la base de subsidios a los agricultores, la industrialización y comercialización a través de Fabricaciones Militares⁶⁹. La discusión parlamentaria permitió que se explicitaran nuevamente las diferencias ideológicas en el seno radical. Por un lado, los intransigentes

⁶⁹ El proyecto fue presentado por el Ejecutivo por vez primera en mayo de 1948 aunque no logró estado parlamentario. En mayo de 1950, ante el peligro de ser archivado, el Ejecutivo insistió sobre el mismo introduciéndole pequeñas modificaciones. Véase *D.S.H.C.S.N.*, Año 1950, Tomo I, p. 362 y ss.

celebraron el fin de las propuestas peronistas de crear sociedades mixtas, aún cuando condenaron el carácter antidemocrático del control estatal. Por otro lado, los unionistas criticaron el carácter artificial de la industria del caucho. Miguel Ángel Zavala Ortiz cuestionó el apoyo oficial a una industria que, como se había reconocido, sería antieconómica⁷⁰. Para el diputado cordobés debía reconocerse que la industrialización que estaba viviendo el país se asentaba sobre la explotación del campo: “No podemos seguir hablando de que la industria multiplica la riqueza, porque para afirmarlo es necesario considerar si la industria ha abonado en forma debida el precio de la materia prima al productor, cosa que hasta la fecha no se ha hecho”. Para Zavala Ortiz, las políticas peronistas seguían condenando al campo “en la ingrata misión de contribuir a crear industrias artificiales o antieconómicas”⁷¹. Por su parte, Ricardo Rudi llamaba al régimen a “volver a la tierra, base primordial de nuestra riqueza”⁷². Finalmente, la ley fue sancionada con algunas rectificaciones propuestas por la oposición referidas al sistema de pago del fomento agrícola. Pero las críticas opositoras a la forma de financiación fueron rechazadas

73

Otro ejemplo del uso de esos mecanismos fue la modificación de la ley Savio. Tras un intento fallido en 1948, que reducía a cinco años la cláusula del límite de la propiedad privada al 49 % de So.Mi.S.A., el Ejecutivo insistió dos años después en un proyecto que

⁷⁰ En realidad, el argumento peronista señalaba el carácter estratégico que tenía la producción de caucho como fundamento para su protección y su vinculación con la independencia económica del país en medio de la Guerra Fría Véase las palabras de Cooke en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1950, Tomo I, p. 409 y ss.

⁷¹ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1950, Tomo I, p. 425.

⁷² *D.S.H.C.S.N.*, Año 1950, Tomo I, p. 388.

⁷³ En el proyecto original se financiaban con cargo al Tesoro hasta la obtención del importe por las ventas estatales. En cambio en el despacho de Comisión los diputados propiciaron impuestos a las importaciones de caucho natural y sintético, lo que fue criticado por insuficiente por parte de Frondizi, y como contrario a los intereses del consumidor por parte del conservador Pastor.

incluía reformas de otras materias⁷⁴. Los bloques opositores expresaron su sorpresa ante la inclusión del tema y por la falta de conocimiento del mismo con antelación, tanto por parte de la oposición como de la mayoría⁷⁵. La respuesta peronista fue declarar fuera de cuestión los planteos opositores y, tras un corto debate, pedir el cierre de la discusión. Un diputado conocido por su verticalismo, José Emilio Visca, expresó un punto de vista reiterado en otras oportunidades: el derecho soberano de las mayorías a imponerse:

“La opinión pública está dividida en dos partes: la que está con nosotros, la que nos respalda a nosotros y otra parte que está a favor de los señores diputados. *La opinión pública que está con nosotros es superior en número y en fuerza espiritual... tiene derecho para conducir el país*; es una fuerza totalmente ajena a estas minucias de la politiquería”⁷⁶

A continuación la votación puso fin a la discusión. La ley, sancionada por el Senado, otorgó amplias facultades al Ejecutivo para aumentar el capital social de So.Mi.S.A., emitir las acciones, garantizar las operaciones de financiación incluso externas y aumentar los créditos de la ley para financiar obras de Fabricaciones Militares.

3. 2. Consolidación peronista y decadencia parlamentaria:

⁷⁴ Véase el Mensaje y Proyecto de Ley en *D.S.H.C.D.N.*, Año 1948, Tomo II, p. 808. Se trataba de hacer frente a los incrementos de costos provocados por la inflación y adoptar el plan de trabajos de ARMCO para la construcción de la acería con una capacidad de producción de quinientas mil toneladas, es decir doscientas mil más que en 1947. El segundo proyecto de reforma en *D.S.H.C.D.N.*, Año 1950, Tomo IV, pp. 3188 -3191.

⁷⁵ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1950, Tomo IV, p. 3.445.

⁷⁶ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1950, Tomo IV, p. 3.455. Confesiones similares sobre la intrascendencia del debate para lograr consenso se dieron también desde la oposición. Al debatirse la Ley Savio, Dellepiane admitió “Ya hemos llegado nosotros a una situación en la cual ha quedado eliminada todo aspecto polémico ; hemos llegado a la situación de que hacemos afirmaciones por nuestra parte y luego los señores diputados hacen las propias, y el único juez de la verdad será el futuro. Nosotros ya tenemos tomadas posiciones definitivas e irreducibles y ninguna aclaración sobre un aspecto de esta naturaleza va a modificar ni el criterio del señor diputado ni el criterio del diputado que habla”. *D.S.H.C.D.N.*, Año 1947, Tomo 1, p. 311.

Después del fracaso de la rebelión militar de septiembre de 1951, que dio lugar a una ola de persecución de opositores, y de la contundente reelección de Perón en noviembre, el peronismo lanzó una tentativa de conciliación con la oposición que se prolongó durante todo el año siguiente. Para entonces, las reformas electorales habían reducido el número de representantes opositores a los catorce diputados radicales⁷⁷.

Aunque la cuestión industrial volvió a concitar el interés del Congreso, ese interés seguía siendo más una respuesta a las iniciativas oficiales que una preocupación surgida de su seno⁷⁸. Así lo demuestran las escasas referencias al tema en el tratamiento legislativo del Segundo Plan Quinquenal. El debate, iniciado en diciembre de 1952, se dio dentro del nuevo clima de conciliación que se expresó en el acuerdo entre los bloques para la confección de la lista de oradores y la participación en él de los catorce diputados opositores. La fijación de prioridades definidas en la política industrial y la atención puesta en la racionalización del sector industrial no concitaron mayores comentarios⁷⁹. Tampoco fue motivo de discusión la distribución de las inversiones en las industrias estatales. Por su parte, la bancada oficialista no hizo más que repetir los argumentos del Ejecutivo. Justificó la atención puesta en la industria liviana en función de contemplar las necesidades del pueblo por sobre los del estado⁸⁰.

⁷⁷ Aunque el control del partido estaba en manos de los intransigentes, la bancada radical estaba compuesta en mitades iguales por unionistas e intransigentes. Los unionistas eran Ravignani, Perette, Latella Frías, Belnicoff, Fassi, Nudelman y Marcó; los diputados intransigentes: Alende, Weidmann, Rabanal, Ferrer Zanchi, Piaggio, Gallo y Santucho. Oscar Alende recuerda que, ante la imposibilidad de acordar un presidente de bloque, el presidente del Comité Nacional Santiago Del Castillo optó por someterlo a un sorteo de papelititos, en el que resultó elegido el propio Alende. Oscar Alende *Mi memoria*, Bs. As., Planeta, 1988, p. 187.

⁷⁸ El programa de 1951 había propiciado consolidar al sector industrial por medio de la creación de una industria pesada y el desarrollo técnicas industriales. G. Del Mazo, *El Radicalismo...*, p. 170.

⁷⁹ Las industrias con prioridad eran: siderurgia, metalurgia, producción de aluminio e industria química. Presidencia de la Nación, *2do. Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 293.

⁸⁰ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1952, Tomo III, p. 1938.

En el Senado, la discusión dio lugar a la reafirmación de la necesidad de “quemar etapas” y desarrollar las industrias básicas para incrementar la independencia nacional⁸¹. En esta labor el estado era convocado a cumplir un rol central en la medida en que el capital privado se hallara inactivo o se orientara “en el sentido de sus ambiciones individuales desmedidas”⁸². Pero la reflexión sobre el problema industrial no dejaba de ser superficial. Incluso un problema tan grave como el déficit energético se consideraba que podría ser fácilmente resuelto a partir del descubrimiento de los yacimientos de Campo Durán⁸³.

En agosto de 1953, otra iniciativa oficial replanteó el tema. Se trataba del proyecto de ley de inversiones extranjeras que era concebida como un instrumento para fomentar el desarrollo minero e industrial⁸⁴. La argumentación de la bancada peronista reprodujo el mensaje oficial. Frente a la alternativa de reducir el consumo para incrementar el ahorro y la inversión internos se prefería el recurso a las inversiones extranjeras, las que serían estudiadas minuciosamente antes de ser aceptadas. El diputado Camus sostuvo que la ley serviría para financiar las necesidades de importaciones para la renovación técnica de la industria, la que calculaba entre cuatro mil y cinco mil millones de dólares⁸⁵. Pero los peronistas rechazaban de plano la posibilidad de que esas inversiones se dieran en el sector “estratégico” de los servicios públicos que seguirían siendo monopolizados por el estado⁸⁶.

⁸¹ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1952, p. 945.

⁸² *D.S.H.C.S.N.*, Año 1952, p. 1043.

⁸³ Ello revelaba la incapacidad para percibir el alcance del problema y también el rechazo de la bancada peronista a la participación del capital extranjero en el sector. Véase el discurso del senador Durán en p. 1017. Entre 1946 y 1951 las importaciones de petróleo se duplicaron alcanzando los 200 millones de dólares.

⁸⁴ El proyecto constituía el primer régimen legal de inversiones extranjeras. Se establecían los mecanismos para el ingreso y egreso de los capitales así como las ventajas acordadas en cuanto a remisión de utilidades, exenciones fiscales y aduaneras, entre otras. Como condición para acogerse a la ley se establecía que las industrias a establecerse debían significar un ahorro neto de divisas y que sus sistemas de producción y maquinarias debían ser “modernos y eficientes”. Véase *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 671.

⁸⁵ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1 p. 1047.

⁸⁶ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1 p. 1033.

El debate mostró la dificultad por justificar un proyecto que constituía una rectificación de la línea nacionalista anterior. No eran pocos los diputados que hacían esfuerzos por integrar esta ley en la orientación de los artículos constitucionales de fuerte contenido nacionalista introducidos en 1949. Esos esfuerzos y el énfasis puesto por la senadora informante, en una cámara totalmente peronista, para aclarar que la ley no era imprescindible para el cumplimiento del plan oficial patentizan la resistencia de los legisladores peronistas a la apertura al capital extranjero⁸⁷.

Frente al proyecto, la oposición se mostró dividida. Por un lado, los intransigentes señalaron que la ley significaba la claudicación oficial en alcanzar la independencia económica. En efecto, Oscar Alende advertía que el nuevo colonialismo ya no se daba a través de la vieja división internacional del trabajo sino de las inversiones extranjeras en las economías en proceso de industrialización, lo que permitía al capital extranjero obtener “extraordinarios beneficios”⁸⁸. Sin embargo, esto no significaba un rechazo total del capital. Alende consideraba que éste debía aceptarse como progresista sólo donde eran escasas las perspectivas de la industria nacional. Pero debía prohibirse tanto en el caso del petróleo como el de las industrias desarrolladas⁸⁹. Tales prioridades no dejaban de ser paradójicas ya que donde el capital nacional se mostraba menos desarrollado era en las

⁸⁷ En las dos sesiones en que el Senado trató el tema la legisladora informante Rodríguez Leonardi de Rosales reiteró ese argumento. *D.S.H.C.S.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 502 y 520. La expresión más fuerte de esa resistencia fue la presentación “a título personal” del diputado Rumbo de la propuesta de fomentar la inversión extranjera en la explotación petrolífera a través de contratos de locación con empresas pequeñas y medianas a fin de detener el gasto de divisas en la compra de combustibles y demoler el “muro de contención a nuestra expansión industrial”. La propuesta contaba con el visto bueno del ministro Gómez Morales. Véase *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, pp. 1133-1134. Poco después, Rumbo fue vetado por la CGT para la renovación del mandato por haber criticado el desempeño de la deficitaria Marina Mercante.

⁸⁸ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1029. Véase también el discurso de Weidmann.

⁸⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1027. El petróleo era a su vez monopolio estatal.

industrias de base⁹⁰. Paralelamente, Alende reafirmaba el programa intransigente al destacar la preferencia por los préstamos de desarrollo antes que por las inversiones extranjeras⁹¹. A esto se sumaba el reclamo de Rodolfo Weidmann de nacionalizar los ingenios azucareros, los frigoríficos y los molinos harineros⁹². En suma, para los intransigentes el proyecto era “un acto regresivo, destinado a clausurar, quizás por un largo tiempo, toda posibilidad de acceso a la emancipación económica”⁹³.

En contraposición, para el unionista Fassi, la ley desenmascaraba la prédica peronista sobre el colonialismo y la independencia económica, a la que consideraba, más allá de su arraigo popular, un error. “La soberanía es una sola y la alcanzamos plena el 9 de Julio de 1816”⁹⁴. El diputado porteño manifestaba que la oposición de su sector se debía a la cesión de facultades al Ejecutivo, que sería el encargado de aprobar cada convenio y otorgar los beneficios que la ley preveía. Pero aclaraba que esta postura no significaba el rechazo del capital extranjero⁹⁵. Paralelamente advertía al gobierno la inaplicabilidad de las prioridades industriales del plan y la necesidad de restaurar el estado de derecho para atraer los capitales extranjeros. Por detrás de esta postura se escondía una perspectiva que convocaba a limitar la industrialización a las “industrias naturales”:

“Nuestro partido no ha dejado de auspiciar la industrialización del país, pero también considera que se debe recurrir a la explotación cada vez más intensa y racional de los recursos naturales, que constituyen los pilares de nuestra economía. Y lo que no hay que olvidar es que, en este momento de la división del trabajo internacional, a nosotros nos toca la mejor parte, porque yo me animo a afirmar que es mejor ser agricultor que minero. Vale decir, que la República Argentina debe ir a todas las fuentes de su riqueza, pero no olvidar que hay una que es primordial y da más divisas que todas las que se puedan ahorrar mediante procedimientos

⁹⁰ Un criterio diferente fue sostenido por el santafecino Weidmann, quien señaló como ejemplos de industrias que debían ser protegidas la producción de maquinaria agrícola (importante en Santa Fe) y la farmacéutica. *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1097. La primera de ellas era objeto de un régimen especial de fomento desde 1951.

⁹¹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, pp. 1027-1029.

⁹² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1100.

⁹³ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1032.

⁹⁴ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1037.

⁹⁵ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1040. En la misma tesitura véase el discurso de Perette, p. 1111.

artificiales de disminución y contención de nuestras exportaciones. Es el agro con sus industrias, que requieren grandes capitales y tienen inmensos mercados. Esas industrias son las que convierten en elementos manufacturados lo que actualmente vendemos en el exterior como materias primas”⁹⁶

En la misma línea, Santiago Nudelman interpretaba que la capitalización de la industria era posible con sólo liberar al campo del control estatal, permitiéndole así generar las divisas necesarias para importar maquinarias. Desde luego, ello suponía reducir el proteccionismo industrial. No había pues, una preocupación especial por el desequilibrio externo atribuido exclusivamente a las políticas estatales⁹⁷.

Como en el pasado, era la condena a un proyecto que otorgaba al Ejecutivo la decisión final sobre las inversiones extranjeras y sus términos lo que unificaba a la oposición. Pero ahora los radicales reclamaban como condición para el estudio de la ley el levantamiento del “estado de guerra interno” vigente desde 1951 y la liberación de los presos políticos, cuyo número se había acrecentado después de los sucesos de abril que dieron fin a la política de conciliación. En suma, exigían “la normalidad jurídica de la República”⁹⁸. El reclamo opositor dio lugar al intercambio de acusaciones por la falta de labor del Parlamento. La ausencia de proyectos alternativos de la bancada radical era levantada por los peronistas como expresión de la falta de ideas renovadoras. Por su parte, los radicales endilgaban al bloque oficial un total sometimiento a las órdenes de Perón.

De hecho, la abrumadora mayoría peronista no necesitaba de los votos radicales para la aprobación de la ley. Como en el caso del Segundo Plan, la ley fue votada sin mayores reformas. Ello reflejaba hasta que punto la modificación del sistema electoral y la

⁹⁶ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1043.

⁹⁷ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p. 1073.

⁹⁸ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1953, Tomo 1, p.1068. El 15 de abril dos bombas estallaron durante un acto peronista en la Plaza de Mayo causando 7 muertos y más de 90 heridos. En represalia grupos peronistas asaltaron e

limitación de las libertades públicas desalentaban la colaboración interpartidaria. La improbabilidad de un potencial acceso al poder por parte de la oposición limitaba su compromiso con el sistema tanto como el papel del Parlamento como arena de negociación política.

En los debates que siguieron se puso de manifiesto que el radicalismo no tenía una concepción demasiado alejada de la política industrial oficial, por lo menos en lo que respecta a los instrumentos a utilizar. Cuando en diciembre de 1954 se debatió una nueva reforma aduanera que eliminaba exenciones fiscales establecidas en 1941, el unionista Santiago Fassi creyó oportuno recordar al gobierno que, desde List en adelante, los aranceles no eran mirados solamente desde la óptica fiscal, y que había mecanismos “más eficaces” para promover la industria como el control de cambios, los convenios bilaterales y el manejo de la moneda, todos los que el régimen ensayaba desde una década atrás⁹⁹. Si bien la reforma de 1947 era ahora considerada por los opositores como un adelanto en la técnica aduanera, su aplicación era juzgada negativamente. Según Fassi, se habían elevado los derechos hasta en un mil por ciento, aún en maquinaria para la explotación petrolera que el país no fabricaba. El nuevo proyecto era también criticado porque otorgaba al Ejecutivo facultades para reducir o suspender los derechos incluso en forma definitiva¹⁰⁰. A la vez, la política cambiaria había servido para crear grandes fortunas antes que para promover a la industria. En especial, se señalaba que el sistema de permisos de cambio

incendiaron el Jockey Club, la Casa Radical, el Comité del Partido Demócrata y la Casa del Pueblo del Partido Socialista. Poco después fueron encarcelados los principales dirigentes opositores.

⁹⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1954, Tomo II, p. 2610. El proyecto se proponía como una reforma parcial para dotar al Ejecutivo de los instrumentos para flexibilizar la política aduanera. Un aspecto poco señalado por ambos bloques fue el establecimiento en términos generales de una ley de draw back para fomentar las exportaciones industriales. Véase el proyecto en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1954, p. 1030 y ss.

¹⁰⁰ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1954, Tomo II, p. 2611.

fomentaba la corrupción y la ineficiencia industrial al encarecer los insumos¹⁰¹. Pero esas críticas no devenían en nuevas propuestas. La respuesta radical era que el Parlamento se estaba convirtiendo en una ficción dada la premura del Ejecutivo en remitir y lograr la aprobación de leyes¹⁰².

4. La iniciativa parlamentaria :

El análisis de la iniciativa parlamentaria constituye otra vía fundamental para la reconstrucción del papel jugado por el Parlamento en tanto permite observar los criterios predominantes en los partidos sobre el tipo de industrialización deseable y los instrumentos de política industrial que se percibían adecuados para su fomento.

Como puede observarse en el cuadro 1, durante la primera presidencia, prácticamente la totalidad de los proyectos presentados en la Cámara de Diputados estaban orientados a fomentar el establecimiento de industrias para la elaboración de las materias primas regionales. Además, estaban directamente relacionadas con el origen del diputado. Esto es, intentaban responder a las demandas provinciales: proyectos de instalación de frigoríficos regionales de industrialización de carnes y conservación de frutas, agroindustrias y lavaderos de lana. No parecía que tuviesen en mente una legislación que estimulase la descentralización de la industria manufacturera concentrada en Buenos Aires.

¹⁰¹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1954, Tomo II, p. 2610. Véase también las palabras de Alende, pp. 2616-2619.

¹⁰² *D.S.H.C.D.N.*, Año 1954, Tomo II, p. 2629. Así lo denunciaban los diputados Nudelman y Fassi. Para entonces, tras la elección de Frondizi como presidente del Comité Nacional, la distancia entre unionistas y sabatinistas e intransigentes se amplió. En 1955, la Convención aclaró que los diputados Martínez, Fassi y

Cuadro 1
*Proyectos de Ley y Resolución referidos a la industria presentados
 en la Cámara de Diputados entre 1946 y 1951*

Proyecto	Autor	Año
Bonificación Fibra de palma caranday (cardada y sin cardar)	Mac Kay (Entre Ríos , U.C.R.)	1946
Comisión Especial de Planificación Parlamentaria Mixta	Peña Guzmán (Tucumán, UCR)	1946
Expropiación de Frigoríficos	Reyes, (Bs. As., Laborismo)	1946
Reforestación de plantas tánicas y fomento a la industria de la curtiduría	Sanmartino (Capital, U.C.R.)	1946
Nacionalización de los molinos harineros	Malecek (Córdoba, P.P.)	1946
Instalación de Lavadero de Lanás en Curuzú Cuatiá, Corrientes	Mendiondo (Corrientes, P.P.)	1946
Instalación de planta industrializadora de carnes y subproductos	Mendiondo (Corrientes, P.P.)	1946
Instalación de Lavadero de Lanás en Curuzú Cuatiá, Corrientes	Díaz de Vivar (Corrientes, P.P.)	1946
Instalación de planta industrializadora de maíz en Pergamino	Visca (Bs. As., P.P.)	1946
Nacionalización del Frigorífico de Puerto Vilela (Chaco)	Reyes (Bs. As., Laborista)	1947
Construcción de una red de frigoríficos y empaque de frutas	Pueyrredón (Bs. As., U.C.R.)	1947
Créditos de ayuda y fomento a editoriales	Bonozola (Santa Fé, U.C.R.)	1947
Fomento de las industrias de dulces y alcohol de melaza	Casas Nóbrega (Catamarca, P.P.)	1947
Régimen Legal de la industria azucarera	Sarrante (Tucumán, P.P.)	1947
Régimen de explotación del Volframio y Tungsteno	Fernández, H. (San Luis, P.P.)	1947
Instalación de planta frigorífica e industrializadora en Mercedes	Fernández, H. (San Luis, P.P.)	1947
Instalación de planta industrializadora de maíz en Mercedes	Fernández, H. (San Luis, P.P.)	1947
Instalación de una planta industrializadora de carne en Lincoln	Ayerbe (Bs. As., P.P.)	1947
Libre comercio en la exportación de carnes y expropiación de frigoríficos.	Sanmartino (Capital, U.C.R.)	1948
Creación de la Compañía Frigorífica Argentina.	Martinez Guerrero (Bs.As., UCR)	1948
Cesión a Y.P.F. de la Compañía Ferrocarrilera de Petróleo.	Fronzizi (Capital, U.C.R.)	1948
Instalación de plantas pasteurizadoras de leche	Dávila (Corrientes, U.C.R.)	1948
Creación de la Junta Nacional del Tabaco	Saporiti (Corrientes, P.P.)	1948
Régimen de Instalación de industrias en áreas de producción de materias primas	Mántaras (Sta. Fe, P.P.)	1948
Creación del Instituto Nacional de Defensa y Fomento Vitícola	Camus (San Juan, P.P.)	1948
Régimen Legal del petróleo	Fronzizi (Capital, U.C.R.)	1949
Red de frigoríficos y estaciones de empaque de frutas	Balbín (Bs. As., U.C.R.)	1949

Zariello no pertenecían al bloque, y conminó a Perette, Marcó, Latella Frías y Yadarola a incorporarse al conducido por Oscar Alende. G. Del Mazo, *El Radicalismo...*, p. 264.

Premios para la promoción de la industrialización de tomates	González Funes (Mendoza, U.C.R.)	1949
Instalación de planta industrial de alcohol anhidro en Pergamino	Solá (Bs. As., U.C.R.)	1949
Instalación de planta frigorífica en Puerto Madryn, Chubut.	Camus (San Juan, P.P.)	1949
Instalación de Lavadero de Lanás en Gral. Acha, La Pampa.	Lucini (Córdoba, P.P.)	1949
Creación de una comisión y fomento de la industria naval	Monjardín (Bs. As., U.C.R.)	1950
Creación de la Corporación Nacional de Fruticultura	Martínez Luque (Córdoba, P.P.)	1950
Reglamentación de producción y abastecimiento de leche	Cané (Bs. As., P.P.)	1950
Creación del Instituto Técnico Experimental de Reforestación y Carbonización en Jujuy	Sarmiento (Jujuy, P.P.)	1950
Creación de frigoríficos en zona frutícola del Valle de Río Negro	Fronzizi (Capital, U.C.R.)	1951
Adopción de medidas tendientes a la industrialización de vinos	Butterfield (Mendoza, P.P.)	1951
Construcción de frigoríficos de Frutas	Camus (San Juan, P.P.)	1951
Fomento del cultivo de la remolacha azucarera	Camus (San Juan, P.P.)	1951
Instalación de planta para beneficiar minerales en Jachal, San Juan	Camus (San Juan, P.P.)	1951

Fuente : Elaboración Propia en base a *D.S.H.C.D.N.*, 1946-1951.

Un caso especial fue el proyecto de régimen del petróleo presentado por Frondizi en 1947, donde se propiciaba la nacionalización de los pozos y el monopolio estatal. La iniciativa radical intentaba responder a los rumores crecientes sobre negociaciones de Perón con la Standard Oil para la constitución de una empresa mixta¹⁰³. El fracaso de ambos proyectos pospuso la resolución del déficit petrolero que muy pronto se agravaría pesando gravemente sobre la balanza comercial¹⁰⁴.

Otra propuesta que hacía uso de la expropiación o nacionalización fue la de Cipriano Reyes, líder del sector rebelde del Partido Laborista que no había aceptado la disolución dispuesta por Perón. El sindicalista proponía la nacionalización de los frigoríficos y su paso

¹⁰³ Robert Potash, *El Ejército... op.cit.*, vol. 2, p.107 y ss.. Las conversaciones confidenciales con la empresa encontraron fuerte resistencia en las bancadas del Congreso. Incluso provocaron la oposición de miembros del gabinete como el ministro de Hacienda Ramón Cereijo, el secretario de Industria José Constantino Barro, el de Aeronáutica brigadier Bartolomé De la Colina, y el director de Gas del Estado ingeniero Julio Canessa.

¹⁰⁴ Otro proyecto de Frondizi, la cesión a Y.P.F. de la nacionalizada Compañía Ferrocarrilera de Petróleo no fue sancionado por el Congreso. La ex empresa británica pasó a manos de DiNIE en 1949.

a manos del estado¹⁰⁵. Poco después un proyecto similar fue presentado por el radical unionista Sanmartino. También establecía la expropiación estatal en el término de un año, pero paralelamente propiciaba la creación de un organismo autárquico de control con representación de la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores, la Flota del Estado, el Consejo Agrario Nacional, técnicos, empleados y obreros. A diferencia del proyecto laborista, el radical reclamaba la restauración del libre comercio para las exportaciones tradicionales. En este sentido, se trataba de un proyecto que defendía los intereses de los productores y un claro ejemplo del pragmatismo con que sus representantes podían concebir la intervención estatal¹⁰⁶.

Este tipo de instrumentos no constituía un mecanismo de promoción industrial en la medida en que no estimulaba la inversión privada ni promovía una nueva industria. Por el contrario, la amenaza de la nacionalización empeoraba las perspectivas de los empresarios y dado el sector involucrado, no aportaba a la diversificación industrial. En este caso, el Congreso también actuaba contra los deseos del presidente, quien aseguró al embajador norteamericano que no deseaba la nacionalización de los frigoríficos¹⁰⁷.

En suma, los proyectos presentados no implicaban innovación alguna en términos de política industrial. Ni siquiera los múltiples proyectos de instalación de frigoríficos regionales para la industrialización de las carnes y el almacenamiento de frutas y productos agrícolas constituían una novedad en la política bosquejada por Perón¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Véase *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo VI, p. 274.

¹⁰⁶ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo VI, pp. 353-354.

¹⁰⁷ Véase el relato de las entrevistas del embajador Messermith en Jorge Fodor "Argentina's Nationalism: Myth or Reality?" en Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, *The Political ... op.cit.*, p. 48.

¹⁰⁸ El sistema de Fomento Industrial del Banco de Crédito Industrial proponía un plan de "núcleos industriales básicos" consistente en la instalación simultánea de centrales eléctricas y un número reducido de industrias regionales como fábricas de hielo, elaboradoras de materias primas locales y cámaras frigoríficas. Se preveía un amplio asesoramiento técnico y económico del Banco, aunque el capital privado debía jugar el papel central en

Con respecto a las iniciativas presentadas por los senadores, pueden señalarse ciertas similitudes con las de diputados, pues la mayoría respondía también al interés provincial de industrializar materias primas en sus respectivos lugares de origen (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Proyectos de Ley y de Resolución referidos a la industria presentados en la Cámara de Senadores entre 1946 y 1951

Proyecto	Autor	Año
Declaración de utilidad pública y expropiación de fábricas de cemento	Alberto Durand (Salta).	1946
Declaración de utilidad pública y expropiación de Química Bayer S.A. ; Merck Química Argentina S.A. ; Química Schering S.A. ; Laboratorio Químico Biológico S.A. ; e Instituto Behring de Terapéutica Experimental	Vicente Saadi y otros (Catamarca)	1946
Instalación de planta frigorífica de carnes en Jujuy, e industrializadora de frutas y verduras en Tilcara	Miguel Tanco y otros (Salta)	1947
Instalación de frigoríficos regionales en Córdoba	Felipe Gómez del Junco (Córdoba)	1947
Nacionalización del Matadero y Frigorífico Municipal	Oscar Tascheret (San Juan)	1947
Instalación y habilitación de Mataderos con frigoríficos y fábricas de elaboración de subproductos en Bs. As., Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Luis, Santa Fé, Chaco, Formosa y La Pampa.	Oscar Tascheret (San Juan)	1947
Creación del Museo Industrial y Científico de la Nación	Luis Cruz (Tucumán)	1948
Construcción de fábrica de cemento en Sierra Gigante, San Luis	Francisco Luco (San Luis)	1949
Creación de un frigorífico regional de concentración en Tucumán	Luis Cruz (Tucumán)	1949

Fuente : Elaboración Propia en base a *D.S.H.C.S.N.*, 1946-1951. Se han tomado los proyectos de ley más significativos. En el bienio 1950-1951 no se presentaron iniciativas sobre industria en el Senado Nacional.

Sin embargo, hay tres casos que dan cuenta tanto de los límites con que los senadores concebían la política industrial como de la independencia del Congreso en los primeros años. En este sentido es altamente significativo el proyecto del senador Durand, quien

su instalación, para lo cual se convocaba a la constitución de sociedades industriales con participación de productores agrícolas y ganaderos. Ver B.C.I.A., *Memoria y Balance*, Año 1945, pp. 68-82. Para 1948 se había instalado un núcleo en Sierra de la Ventana que comprendía una usina, cámaras frigoríficas, una fábrica de hielo, otra de bebidas gaseosas y el sistema de bombeo y servicio de aguas corrientes. Ese año se aprobaron regimenes de préstamos especiales para frigoríficos regionales y cooperativas de electricidad. Véase, B.C.I.A., *Memoria...*, Año 1948, pp. 68-70.

proponía en la nacionalización de las fábricas de cemento¹⁰⁹. En realidad, se trataba de declarar de “utilidad pública” las plantas de cemento de todo el país, dejando librado al Ejecutivo la remisión al Congreso de leyes para cada empresa que se quisiera expropiar. La justificación residía más en la denuncia de las operaciones comerciales monopólicas atribuidas a las empresas privadas que en consideraciones de nacionalismo económico. Por su parte, los senadores Vallejo y Molinari aclararon que, lejos de establecer un monopolio estatal, se buscaba “regularizar el mercado” con una o dos expropiaciones¹¹⁰. Como en el caso de los frigoríficos, la propuesta estaba lejos de fomentar a la industria pues generaba incertidumbre en el momento en que se necesitaban mayores inversiones para renovar y ampliar la capacidad productiva. El proyecto recibió media sanción del Senado, que lo aprobó por unanimidad en medio de una dura advertencia al capital: “Hoy lo hacemos con el cemento ; mañana con todo lo que se refiera a lo que la revolución se ha propuesto”¹¹¹. Por su parte, Perón confiaba a uno de los empresarios involucrados que la iniciativa respondía al Senado y que su gobierno no hallaba motivos para la expropiación. En Diputados la ley se estancó¹¹².

Más interesante fue el proyecto presentado en agosto de 1946 por el catamarqueño Vicente Saadi, referido a la expropiación de las empresas farmacéuticas alemanas intervenidas por el gobierno en 1945. Proponía la adquisición de las mismas por el estado y su dirección a través de un consejo de administración constituido por representantes ministeriales y de la Universidad de Buenos Aires. Además, establecía la posibilidad de

¹⁰⁹ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II, p. 131.

¹¹⁰ *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II., p. 361 y 364.

¹¹¹ Molinari en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II, p. 361.

que las empresas se convirtiesen en sociedades mixtas mediante la emisión de acciones hasta el 49 % de su valor. En conjunto, el proyecto se acercaba más al tipo de legislación que el Ejecutivo propiciaba¹¹³. El instrumento propuesto parecía ser el único viable si se quería evitar la desaparición de las firmas o su absorción por los laboratorios norteamericanos¹¹⁴. Pero el proyecto no fue tratado. Un mes más tarde, el Ejecutivo presentaba otro en el mismo sentido que propiciaba la formación de una Dirección General de Industrias Farmacéuticas y la nacionalización de las empresas¹¹⁵. Finalmente, en 1947, el estado compraría todas las empresas y las organizaría en la Di.N.I.E..

En suma, las iniciativas parlamentarias entre 1946 y 1951 fueron poco innovadoras y ponían de manifiesto una notable incapacidad para observar los crecientes problemas de la industrialización. En contraste, aquellas expresaban las demandas de las provincias para estimular el procesamiento de las materias primas en sus lugares de origen. Aún así, es significativo que no se presentara ningún proyecto de fomento industrial regional en tanto que predominaban proyectos específicos. De todas maneras, las iniciativas más interesantes en materia de política industrial provenían del oficialismo.

Por otro lado, tanto proyectos peronistas como radicales planteaban la nacionalización de ciertas industrias. Sin embargo, dados los sectores involucrados, no constituían

¹¹² Fodor, "Argentina's ...", p. 49. Finalmente, la ley no fue sancionada, pero el estado encaró la producción de cemento a través de Di.N.I.E. con dos plantas. Una de ellas, no completada, recogió la propuesta del senador Luco de establecerla en El Gigante, provincia de San Luis.

¹¹³ Se preveía fomentar la investigación científica para el aprovechamiento de materias primas locales; la creación de un Instituto Nacional de Sueros y Vacunas y otro para las plagas agrícola ganaderas. *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II, pp. 149-150.

¹¹⁴ El temor a un virtual monopolio norteamericano sobre las industrias químicas y farmacéuticas aparece como justificativo de la adquisición estatal en Di.N.I.E., *Memoria y Balance. Año 1949*, Bs. As., 1950. Es señalado también por Alfredo Gómez Morales quien tuvo a su cargo la constitución de la Di.N.I.E. como subsecretario de Comercio en 1947. Véase la entrevista en *Proyecto de...*, p. 34.

¹¹⁵ El proyecto anticipaba la estructura de la Di.N.I.E.. *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo V, p.5 y ss. Por su carácter "estratégico" desde el punto de vista social y militar se le acordaba la exención de derechos de importación de maquinarias, herramientas y materias primas.

instrumentos para la diversificación productiva. Sólo el proyecto de nacionalizar los laboratorios alemanes puede interpretarse como tendiente a profundizar la industrialización en la medida en que implicara un reemplazo de la operatoria comercial de las firmas por una productiva. Por su parte, la nacionalización de la industria frigorífica como la cementera excedían los propósitos del Ejecutivo, una evidencia más en favor de la moderación del nacionalismo de Perón. El impulso nacionalista provenía más bien del seno de las filas peronistas y radicales intransigentes en el Congreso que del Ejecutivo.

Cuadro 3
Proyectos de Ley y de Resolución referidos a la industria presentados en la Cámara de Diputados entre 1952 y 1955

Proyecto	Autor	Año
Creación de la Corporación Argentina de Productores de Leche	Weidmann (Santa Fé, U.C.R.)	1952
Fiscalización de la elaboración, tenencia y venta de fertilizantes	Camus, (San Juan, P.P.)	1953
Crianza y fomento de especies pelíferas. Establecimiento de una estación zootécnica en Iglesias, San Juan	Camus, (San Juan, P.P.)	1953
Producción frutícola. Instalación de una red de frigoríficos	Camus, (San Juan, P.P.)	1953
Régimen de exploración, explotación e industrialización de hidrocarburos fluidos y gaseosos	Ferrer Zanchi (Capital, U.C.R.)	1953
Régimen legal de monopolio de petróleo e hidrocarburos	Fassi (Capital, U.C.R.)	1953
Premios para la industria mecánica automotriz	Cobelli (Santa Fé, P.P.)	1954
Pimentón. Establecimiento de un molino para su industrialización en el Valle Calchaquí, Salta	Camus (San Juan, P.P.) y Aguilar de Medina (Salta, P.P.)	1954
Uranio. Proyecto de empresas para su aprovechamiento	Nudelman (Capital, U.C.R.)	1954
Petróleo. Organización de empresas para su explotación	Nudelman (Capital, U.C.R.)	1954
Frigoríficos Ganaderos. Designación de Comisión para estudiar su nacionalización.	Liceaga (Bs. As., U.C.R.)	1955
Régimen de exploración, explotación e industrialización de hidrocarburos fluidos y gaseosos.	Ferrer Zanchi (Capital, U.C.R.)	1955
Creación de una Comisión especial planificadora del equipamiento petrolero nacional.	Liceaga (Bs. As., U.C.R.)	1955
Nacionalización del Petróleo.	Perette (Entre Ríos, U.C.R.)	1955
Nacionalización de yacimientos de uranio, torio y demás minerales para la producción de energía atómica.	Alende (Bs. As., U.C.R.)	1955

Fuente : Elaboración Propia en base a *D.S.H.C.D.N.*, 1952-1955.

Durante la segunda presidencia se hace notable la fuerte reducción de las iniciativas parlamentarias y la asunción por parte del Congreso de un mero rol legitimador de la

política industrial diseñada por la presidencia. El caso extremo fue el del Senado, donde entre 1952 y 1955, no se presentaron iniciativas. En la cámara baja la situación fue distinta aunque la tendencia también se manifestó (véase cuadro 3). Entre los proyectos de los diputados oficialistas predominaron aquellos ligados a las áreas de origen como el de fomento de especies pelíferas del sanjuanino Camus o el instalación de un molino para la producción de pimentón de la diputada salteña Generosa Aguilar de Medina. Más revelador de la escasa originalidad de las iniciativas, fue el proyecto de fomento de industria automotriz del peronista Francisco Cobelli. Básicamente consistía en otorgar premios anuales para los industriales que fabricaran íntegramente automóviles, camiones, tractores, cosechadoras mecánicas y motores a explosión¹¹⁶. La propuesta no sólo era inadecuada para estimular una industria inexistente sino que se lanzaba cuando el gobierno había decidido negociar con las grandes compañías extranjeras (véase capítulo 9).

En cuanto a los proyectos de la oposición, se concentraban sobre el tema petrolífero, que constituía una bandera unificadora contra el régimen en la medida en que la cuestión se había convertido en motivo de debate público. En este sentido, la reiteración del proyecto, con escasa posibilidad de ser aprobado por la mayoría, tenía una función esencialmente política. En conclusión, durante la segunda presidencia se consolidó el escaso interés y complejidad de las iniciativas parlamentarias hacia la política industrial.

5. Algunas consideraciones finales :

El análisis de los debates parlamentarios revela que en la inmediata posguerra no existía un consenso en cuanto al lugar de la industria. Para los peronistas, el fomento industrial

¹¹⁶ Estos premios serían conferidos por un jurado compuesto por los representantes de los trabajadores, los empresarios y los ministerios de Industria, Transportes, Ejército y Agricultura. *D.S.H.C.D.N*, Año 1954, Tomo II, p. 1019.

aparecía justificado en tanto se pretendía reducir la vulnerabilidad de la economía argentina y asegurar el pleno empleo durante la esperada crisis de posguerra. La industria constituía, junto al control estatal sobre el sector financiero y de transportes, la garantía de la independencia económica y del orden social. Aunque los peronistas renegaban de la autarquía como fin, recusaban la distinción entre industrias naturales y artificiales predominante entre las elites económicas.

En la oposición no existía una postura homogénea. Por un lado, los radicales unionistas junto a los conservadores eran los más fervorosos críticos de la política industrial oficial. Desde un revalorizado liberalismo económico cuestionaban el control estatal sobre el comercio exterior y el aliento de “industrias artificiales”. Por otro lado, los intransigentes, partidarios de políticas económicas intervencionistas y socializantes, impugnaban la teoría de la división internacional del trabajo y reafirmaban la necesidad de impulsar la industrialización, aunque la restringían a la complementación de un sector primario que debía ser transformado mediante una reforma agraria. Criticaban a Perón no por su estatismo sino por los límites que le imponía, en la medida en que no afectaba a la “nueva oligarquía industrial” ni al capital extranjero. Sin embargo, en cuanto a la industrialización misma no tenían una clara visualización de las dificultades que afrontaba más allá de compartir con el peronismo el intento de sentar las bases de una industria siderúrgica.

Hemos argumentado que esta ausencia era el resultado tanto de la ortodoxia económica de los unionistas como de un planteo por parte de los intransigentes que, aún cuando apostaba a una industrialización integral, a corto plazo la limitaba a la transformación de la producción primaria. Estas divergencias sólo se atenuaban en la frontal oposición al régimen a partir de los valores compartidos de la democracia liberal.

Paralelamente, existía una virtual convergencia entre los intransigentes y los peronistas en cuanto otorgar al estado el monopolio sobre sectores de la economía que eran considerados como vitales. Este fuerte nacionalismo económico, en combate contra el liberalismo renaciente entre las fuerzas políticas y los sectores económicos concentrados, relegaba a un segundo plano la cuestión industrial, que sólo merecía la atención del Ejecutivo.

Más allá de estas diferencias ideológicas, el Congreso actuó en forma creciente a partir de las iniciativas del Ejecutivo y fue con el tiempo manifiestamente incapaz de propiciar la adopción de nuevos instrumentos de promoción industrial. Así las iniciativas parlamentarias se concentraron en las agroindustrias y en definitiva, ni el bloque peronista ni el radical propusieron una política industrial alternativa. Si en el bloque peronista esto parecía ser el resultado de las tendencias centralizadoras en la autoridad de Perón, en el radical era la demostración de la heterogeneidad ideológica que lo surcaba.

La colaboración entre los bloques no fue solo impedida por las diferencias ideológicas. La limitación de las libertades públicas y del accionar de los partidos políticos reforzó la autoridad presidencial por sobre la del Parlamento a la vez que desestimuló la colaboración. Sin posibilidades de competir en condiciones de igualdad, la oposición radical, ideológicamente dividida, perdió todo interés en jugar un papel activo en la elaboración de las políticas públicas. Por su parte, la abrumadora mayoría peronista se vio cada vez menos necesitada de la colaboración con el bloque opositor. Ninguno de los contendientes podía obtener beneficio alguno de esa colaboración. Así, los acuerdos entre los bloques que se dieron en los primeros años pronto desaparecieron. Ello no era resultado de una represión mayor que amenazara con extinguir a la oposición sino de las mutaciones del régimen político.

Capítulo 6:
Los Industriales y el gobierno peronista:
De la exclusión a la participación

El análisis de la relación entre los industriales y el régimen peronista ha merecido un interés creciente de historiadores y sociólogos¹. Sin embargo, pocos estudios han profundizado sobre esa relación a la luz de las políticas peronistas. En términos generales se ha afirmado que éstas beneficiaron o al conjunto del sector industrial o a la burguesía industrial nacional. Inclusive se ha señalado que, a partir de 1953, con la constitución de la C.G.E los empresarios influyeron decisivamente en la elaboración de la política económica. Esta última interpretación, que rara vez fue precedida por un análisis de los medios a través de los cuales se habría ejercido esa influencia, ha sido sostenida por quienes consideran al peronismo como un régimen corporativista asimilable al fascismo italiano². Pero también está presente, aunque con un énfasis menor, en quienes interpretan al peronismo como una forma de populismo³.

¹ Dardo Cúneo, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Bs. As., CEAL, 1984; John Freels, *El sector industrial en la política nacional*, Bs. As., Eudeba, 1970; Jorge Niosi, *Los empresarios y el estado argentino, 1955-1967*, Bs. As., Siglo XXI, 1974; Gary Wynia, *La Argentina de Postguerra*, Bs. As., Belgrano, 1978; Judith Teichmann, "Interest Conflict and Entrepreneurial Support for Perón" en *Latin American Research Review*, Vol. 16, n°1, 1985, pp. 144-155; Peter Waldmann, *El Peronismo*, Bs. As., Hyspamérica, 1985, pp. 178-225; Jorge Alberti y Franco María Castigliani "Política e Ideología en la Industrialización argentina" en *Boletín Informativo Techint*, n° 239, octubre diciembre de 1985, pp. 7-20; Cristina Lucchini, *Apoyo... op.cit.*; Jorge Schvarzer, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Bs. As., Cisea, 1991; Paul Lewis, *La Crisis... op.cit.*; James Brennan, "Industriales y Bolicheros: la Actividad Económica y la Alianza Populista Peronista, 1943-1976" en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera Serie, n° 15, 1er. Semestre de 1997, pp. 101-141; Ricardo Sidicaro, "El Estado y los principales sectores e intereses socioeconómicos predominantes en los tres gobiernos peronistas" en *Estudios Sociales*, Año X, 1er. Semestre de 2.000, pp. 9-36.

² Carlos Fayt, *La Naturaleza del Peronismo*, Bs. As., Viracocha, 1967; Carlos Waisman, *Reversal... op.cit.*; y Paul Lewis, *op. cit.* Estas perspectivas confunden el corporativismo, que es esencialmente una forma de representación de intereses o incluso un modelo de formulación de políticas públicas, con el fascismo como régimen político. Sobre el carácter polisémico del corporativismo véase Luis Sáez Menéndez "El Corporativismo en las sociedades industriales avanzadas" en *Zona Abierta*, n° 67-68, 1994, pp.15-60. Sobre las interpretaciones del peronismo, Cristián Buchrucker, "Interpretations of Peronism. Old Frameworks and News Perspectives" en James Brennan, *Peronism and Argentina*, Welmington, Delaware, 1998, pp. 3-28.

³ James Brennan, "Industriales... op.cit."

El objetivo de este capítulo es analizar las relaciones entre el régimen peronista y los industriales a la luz de las transformaciones operadas en la dinámica social durante los años del surgimiento, apogeo y crisis del peronismo. La pregunta central gira en torno al papel de los empresarios en la elaboración de la política industrial. Nuestra hipótesis principal sostiene que, hasta principios de los años cincuenta, no hubo una participación orgánica de los industriales en ese terreno. Ello habría sido el resultado de dos tipos de causas. En primer lugar, la polarización social que enmarcó el surgimiento del peronismo enajenó al nuevo gobierno el apoyo de la dirigencia empresarial organizada en la U.I.A.. En segundo lugar, la vigencia en el gobierno de una concepción que otorgaba un papel clave a la burocracia en elaboración de políticas contribuyó a la exclusión de los industriales. En este sentido, aunque Perón había convocado a los empresarios a integrarse a una sistema corporativo como la mejor forma de resolver la cuestiones vinculadas a la acumulación de capital, lograr la atenuación de los conflictos de clase y proceder a la elaboración de políticas públicas, el régimen mostró, desde sus inicios, su pretensión de reclutar el apoyo de los industriales bajo sus propios términos.

En consecuencia, ambas circunstancias impidieron la constitución de vínculos orgánicos entre el gobierno y los empresarios. En lo esencial, hasta 1953, esas relaciones quedaron limitadas al nivel de los contactos personales y de las cámaras industriales con los miembros del régimen o la burocracia pública.

Los sucesivos intentos de constitución de una organización nacional de empresarios, o incluso de industriales, fracasaron. Este fracaso es atribuible tanto a la tenacidad del régimen por encuadrar a los empresarios, como a la fuerza de los industriales para oponerse a los intentos oficiales de subordinación. Estas circunstancias se modificaron cuando la crisis de 1952 puso de manifiesto los límites del poder y de la capacidad del estado.

Entonces, una organización empresaria nacional, la C.G.I., logró ser reconocida por el régimen como un actor legítimo, dando lugar a una nueva etapa en las relaciones entre estado y los industriales. Se construyeron canales de comunicación estables que permitieron que éstos últimos a éste último comenzaran a influir más sistemáticamente en la elaboración de la política industrial. Este proceso no desembocó, sin embargo, en la instauración de un régimen corporativo.

El primer apartado de este capítulo analiza las relaciones entre el régimen militar de 1943 y las elites empresariales, poniendo énfasis tanto en los cambios que se operaron en ellas como en la dinámica social y política que desembocó en el enfrentamiento entre el peronismo y las organizaciones empresarias. En la segunda parte se estudian las relaciones entre estos dos actores a partir de 1946, con énfasis en tres dimensiones: el papel de los industriales en la elaboración del Primer Plan Quinquenal; los intentos del régimen de crear instituciones que permitieran vincular a los industriales con el gobierno, y los ensayos oficiales de encuadramiento de las fuerzas empresarias. La tercera parte analiza los efectos de la crisis económica de 1952 sobre las relaciones estado-empresarios, el surgimiento de la C.G.E., y el papel de la C.G.I. en la aplicación de la política industrial durante los años finales del régimen. Por último, la cuarta parte presenta los motivos de discordia en las relaciones entre industriales y gobierno peronista.

1. Industriales y gobierno militar: del apoyo al conflicto, 1943-1945.

A finales de la década del treinta, las relaciones entre el estado y los sectores empresariales atravesaban una crisis. Las reformas fiscales impuestas por el presidente

Castillo venían siendo objeto de críticas por parte de estos sectores⁴. En este marco, el golpe militar de 1943 fue recibido con esperanza. En el caso de la U.I.A., el ciclo cerrado por el golpe había estado presidido por la desilusión ante la incapacidad de imponer reformas que el Parlamento había postergado: la creación de un régimen crediticio para el sector y la sanción de una ley de draw back y otra antidumping⁵. La esperanza en la nueva administración también se debía a la creciente convergencia entre los círculos empresariales y militares en torno a la necesidad de apoyar al sector industrial en el contexto de la guerra y frente a una posguerra que, según se pensaba, traería aparejados crisis económica y conflicto social⁶.

Sobre estas bases, el régimen militar inició una nueva etapa en las relaciones entre el estado y los industriales. Las preocupaciones compartidas sobre la estructura económica y la estabilidad social del país dieron lugar a la satisfacción de varias de las demandas de la U.I.A.. Así, ésta expresó su satisfacción ante la creación del Banco Industrial, la sanción del régimen de industrias de “interés nacional” y la constitución de la Secretaría de Industria⁷.

En forma adicional, la dictadura organizó nuevos canales de participación empresaria. En pocos meses, la U.I.A. obtuvo representación en más de una treintena de comisiones asesoras. En el Banco de Crédito Industrial la presidencia fue confiada a Ernesto Herbín, un antiguo industrial de confianza del longevo presidente de la U.I.A.⁸. Entre los lugares

⁴Jorge Schvarzer, *op. Cit.* p. 83; Ricardo Sidicaro, “Los Conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del Régimen Conservador, 1930-1943” en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel, *Representaciones... op.cit.*, pp. 303-348;

⁵*Argentina Fabril*, febrero de 1941, p. 3; Véase también octubre de 1941, p. 3; y José Muro de Nadal “La Industria Espera la Ley de Crédito Industrial” en *idem*, septiembre de 1942, p. 23.

⁶Luchini, *op. cit.*, pp. 41-78.

⁷*R.U.I.A.*, junio de 1944, p.27; y *R.U.I.A.*, agosto de 1944, p. 5.

⁸ Además, la U.I.A. logró tres representantes en el directorio. Ellos fueron el industrial de la alimentación Miguel Miranda, el metalúrgico Aquiles Merlini y el empresario textil Raúl Lamuraglia. La nómina de las comisiones asesoras puede consultarse en José Rodríguez Goica, *El Caso del cheque...y el problema creado a los industriales argentinos*, Bs. As., 1952, p. 15.

estratégicos para influir en la política industrial, la U.I.A. obtuvo representaciones ante la Dirección General de Industrias, la Comisión Nacional de Racionamiento y la Comisión Honoraria para la fijación de Aforos.

Esta creciente participación no significaba una desvirtuación del propósito militar de construir un estado más autónomo, sino que se inscribía en esa lógica. En efecto, aunque no había una postura uniforme entre los militares, el grupo liderado por Perón ambicionaba crear un estado por encima de las clases y que lograra mediar entre ellas. La participación de representantes del capital y los trabajadores en los órganos de gobierno era esencial con el fin de cumplir funciones asesoras. De esta manera, la multiplicación de los representantes de la U.I.A. en el gobierno se daba paralelamente al proyecto de encuadrar a los trabajadores en un movimiento obrero unificado.

Empero, la puesta en marcha de la política social desde la Secretaría de Trabajo se convirtió pronto en motivo de conflictos. Aunque para entonces la U.I.A. había modificado su antagonismo a las reformas sociales, la aplicación de las leyes sociales anteriores a 1943 y la política de movilización de masas obreras generaron fricciones⁹. El 1 mayo de 1944, Luis Colombo y Francisco Pratti convocaron al estado a ejercer una función armonizadora en la relación entre capital y trabajo “en vez de acentuar, como la tradición lo ha hecho siempre, la lucha de clases que no existe ni debe existir en el país”. Por su parte, Di Tella advirtió que reformas sociales sólo serían posibles en tanto no se dificultara el desarrollo de la industria y la libre iniciativa¹⁰. En agosto, la U.I.A. dio a conocer su postura sobre la legislación social para la posguerra. Aunque reiteró su apoyo a favor de un seguro social

⁹ Sobre la actitud de la UIA frente a las reformas sociales, véase Graciela Swiderski “La U.I.A. ¿Sustitución de Importaciones o Mercado Externo?” en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (compil.) *Argentina... op.cit.*, pp. 240-242.

¹⁰ *R.U.I.A.*, mayo de 1944, pp.25-26.

amplio y resaltó los beneficios que una agremiación de los trabajadores tenía para el orden social en tanto permitía alcanzar acuerdos entre las partes, se opuso a la creación de nuevas Cajas de Jubilación, al otorgamiento de subsidios a los desocupados y al establecimiento de salarios mínimos nacionales. En este último caso, advirtió sobre la necesidad de tener en cuenta las diferencias regionales y de delegar en juntas de representantes obrero patronales, y no en el Ejecutivo, la fijación de los mismos¹¹. Para finales de año era clara la oposición de la U.I.A. frente a la “política obrerista” de Perón. Antes que cuestionar el principio de intervención estatal en los conflictos sociales, la entidad rechazaba la indisciplina obrera que el discurso de Perón fomentaba¹²

A los efectos de la política social se sumaron los de un intensificado intervencionismo que, contra la esperanza de la comunidad empresaria, el régimen militar acentuó. En oportunidad de la sanción del decreto de industrias de “interés nacional”, Di Tella había convocado a los empresarios a buscar la protección de las industrias “en la mejora del nivel técnico” antes que en las medidas oficiales¹³. Aunque se trataba de un empresario poderoso, el hecho revelaba la existencia de una reacción más amplia contra el intervencionismo estatal. En esa misma ocasión, un columnista del órgano de la U.I.A. exhortó al gobierno a reducir las reglamentaciones y fiscalizaciones a “lo estrictamente necesario”¹⁴.

La respuesta oficial provino del propio Perón quien, en un discurso pronunciado en la Bolsa de Comercio en agosto de 1944, defendió la política laboral al señalar que sólo la organización de las masas podría evitar la expansión comunista en la posguerra. En un

¹¹ *R.U.I.A.*, agosto de 1944, pp. 29-30.

¹² *R.U.I.A.*, enero de 1945, p. 42.

¹³ *R.U.I.A.*, julio de 1944, p. 22

¹⁴ Roberto Damm Doman, “Fomento y Defensa de la Producción Industrial” en *R.U.I.A.*, julio de 1944, p.32.

intento por apaciguar la oposición empresarial, argumentó que era necesario entregar algo antes que perderlo todo¹⁵.

Hasta finales de 1944, los resquemores de los industriales por la política social y el intervencionismo estatal estaban empañados por la convergencia con el régimen en torno a los lineamientos de la política industrial. Pero, súbitamente, se agregó otro motivo de conflicto: la demanda oficial de reformar los estatutos de la entidad para integrar a sectores los pequeños y medianos industriales¹⁶, que generó mayor malestar por el temor de la dirigencia de la U.I.A. de perder el control de la institución.

Para entonces, el deterioro de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones empresariales se había profundizado. En una declaración conjunta, la Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de Comercio, el Centro de Importadores, la U.I.A y la C.A.P.I.C. condenaron la creación de un sistema jubilatorio para los trabajadores mercantiles. En especial, censuraban la práctica de imponer los criterios del Ejecutivo, pese a que se había solicitado la opinión de los empresarios, cuyos argumentos ni siquiera habían recibido respuesta¹⁷. El episodio ilustra bien el tipo de colaboración que las autoridades propiciaban, limitada a la consulta, en ningún caso vinculante, de los grupos afectados.

Los empresarios habían sido integrados al Consejo Nacional de Posguerra en una subcomisión informativa y en carácter personal¹⁸. Paralelamente, la Comisión Asesora establecida por el decreto de industrias de "interés nacional" y que tenía como fin asesorar

¹⁵ Juan Perón, *El pueblo quiere saber de que se trata*, Bs. As., 1944, pp. 157-168.

¹⁶ "Define el Vicepresidente de la República las directivas del Estado en los organismos representativos industriales" en *Argentina Industrial*, año 1, n° 1, marzo de 1945, p. 23.

¹⁷ *R.U.I.A.*, enero de 1945, pp.34-35.

¹⁸ Entre los empresarios participantes de la Subcomisión Informativa Patronal estaban José María Bustillo, Guillermo Kraft, Alejandro Shaw, José Dodero, Carlos A. Tornquist, Eustaquio Méndez Delfino, Roberto Fraser y Torcuato Di Tella entre otros. Consejo Nacional de Posguerra, *Ordenamiento Económico y Social*, Bs. As., Kraft, 1945, p. 95

en la aplicación del mismo, todavía no había sido organizada¹⁹. Así, no sólo las políticas estatales no estaban determinadas por la presencia de representantes empresariales sino que algunos de los órganos estratégicos ni siquiera funcionaban o, si lo hacían, los empresarios tenían una influencia limitada en sus resoluciones.

En el caso del Consejo de Posguerra, su labor fue pensada como un puente entre el gobierno y los empresarios a fin de acordar los principios del futuro orden económico. En este sentido, su documento final intentó conformar la base de un acuerdo. Por un lado, reafirmaba el principio de la libertad económica y paralelamente la limitación del intervencionismo estatal. Por el otro, privilegiaba como objetivos la plena ocupación y la construcción de un amplio sistema de seguridad social. En suma, se trataba de “conciliar la economía libre con un sistema más humano que el juego férreo de la oferta y la demanda, y de mantener el papel del estado como fiel de la balanza Capital - Trabajo, evitando cuidadosamente toda absorción estatal”²⁰.

Pero el acuerdo fracasó tanto por la agudización de los conflictos sociales y políticos, que se retroalimentaban cada vez más, como por la incompatibilidad entre los intereses de empresarios rurales, comerciales e industriales, y los objetivos del gobierno militar²¹. La política social del régimen le restó el apoyo de los industriales. Esa política no se reducía a incrementos salariales sino que involucraba beneficios sociales que no podrían ser modificados con facilidad en el futuro²². A la par, aquéllos también se manifestaron contra la aplicación de un impuesto sobre los beneficios extraordinarios, al advertir que las condiciones especiales de la guerra desaparecían para dar paso a un ciclo de deflación y

¹⁹ *R.U.I.A.*, abril de 1945, p.5.

²⁰ Consejo Nacional de Posguerra, *Ordenamiento...op. cit.*, p. 40.

²¹ Así, veintisiete años después, Gómez Morales señalaría que en él predominaban quienes apostaban a la reconstitución del papel de la Argentina como agroexportadora. Entrevista a Alfredo Gómez Morales en *Proyecto de Historia Oral del Instituto Torcuato Di Tella*, año 1972, p. 50.

²² *R.U.I.A.*, abril de 1945, p.6.

competencia externa, durante el cual la industria debería hacer frente a la modernización de las plantas²³.

Por último, las relaciones con el gobierno militar se endurecieron tras el fracaso del intento oficial de impulsar una reforma del estatuto de U.I.A. que permitiera el acceso de nuevos miembros. Aunque el cuerpo de afiliados se fracturó en dos con el surgimiento de una línea colaboracionista liderada por Lagomarsino y Miranda, el grueso de los miembros se enclumaron detrás de Colombo quien encabezó la resistencia²⁴.

Con el fin de la guerra en Europa y el fortalecimiento de la oposición política local, la U.I.A. se sumó a las otras organizaciones empresarias contra el gobierno. El 16 de junio una solicitada de más de doscientas organizaciones empresariales lanzó la ofensiva del capital. Además de los reclamos sobre el incremento constante de los salarios, el aumento de las reglamentaciones y el congelamiento de precios, las principales entidades señalaron el límite que tenía la participación en órganos consultivos:

“Se ha reclamado oficialmente (...) la cooperación de las asociaciones patronales. Esa cooperación se ha ofrecido y se ha dado ampliamente, concurriendo a integrar todas las comisiones oficiales que profusamente ha creado este gobierno. No se nos puede reprochar nuestra decepción al comprobar cómo se prescinde de ese concurso en la elaboración de los asuntos fundamentales que conciernen a nuestras actividades”²⁵

Aunque inicialmente la U.I.A. no suscribió la solicitada, pronto apoyó estas demandas. En respuesta, el gobierno suspendió el espacio radial de la entidad industrial. Para entonces la entidad habían abandonado todas las representaciones en el seno del gobierno nacional, con lo que los lazos entre ambos actores quedaron cortados²⁶. A partir de ese momento, la U.I.A. se sumó al frente opositor. El 14 de septiembre, Colombo participó en la Marcha de

²³ Ídem, p.5. Se trataba de un impuesto que elevaba de un 5 % a un 10 % la carga sobre utilidades no distribuidas de sociedades anónimas.

²⁴ José Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p. 28.

²⁵ “Manifiesto del Comercio y la Industria” en *La Nación*, 16 de junio de 1945.

²⁶ Entrevista a Raúl Lamuraglia en *Proyecto de Historia Oral del Instituto Torcuato Di Tella*, 22/7/ 71.

la Constitución y la Libertad. Pocos días después fue detenido junto a otros dirigentes bajo la acusación de participar en una rebelión militar²⁷. Su renuncia dejó paso al control de la entidad por el grupo más antiperonista encabezado por el industrial textil Raúl Lamuraglia.

La crisis política de octubre de 1945 encontró a la U.I.A. en las filas de la oposición²⁸. El fracaso del proyecto de Perón de lograr el apoyo empresarial definió en gran medida la identidad del nuevo movimiento político. Las masas obreras que se volcaron sobre Buenos Aires expresaron bien aquel fracaso cuando el edificio de la entidad en la avenida de Mayo fue objeto de demostraciones de oposición, algunas de ellas tan pintorescas como significativas²⁹.

Durante la larga campaña electoral de 1945-1946, la U.I.A. empeñó todos sus esfuerzos contra Perón. En primer lugar, organizó una colecta como un aporte para la campaña de la Unión Democrática, que totalizó unos dos millones de pesos, entregados en sucesivos cheques a los partidos opositores³⁰. Por desgracia para la entidad, uno de los cheques fue fotografiado por empleados bancarios y utilizado como propaganda peronista³¹. De esta manera, su suerte quedó ligada al triunfo electoral de la Unión Democrática.

A fines de 1945, cuando la dictadura, a instancias de Perón, establecía el sueldo anual complementario, generalizaba las vacaciones pagas e incrementaba las indemnizaciones

²⁷ José Rodríguez Goica *op. Cit.*, pp. 29-34.

²⁸ La excepción fue la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y la Industria que agrupaba cerca de 250 entidades, la mayoría centros de comercio e industria local y algunas cámaras industriales. Sin embargo algunas de éstas participaron del frente opositor. Véase Javier Lindenboim, "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 y 1946" en *Desarrollo Económico*, n° 62, Vol. 16, julio septiembre de 1976, p. 193.

²⁹ Lamuraglia recordó que las mujeres que participaron en la movilización mostraron sus nalgas frente al edificio de la U.I.A. Véase entrevista en *Proyecto de Historia Oral*, 1971. Sobre los aspectos simbólicos de la movilización véase Daniel James, "17 y 18 de octubre de 1945: El peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina" en *Desarrollo Económico*, n° 107, Vol. 27, octubre diciembre de 1987.

³⁰ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p.38.

³¹ El diario *La Época* editó afiches con la reproducción del mismo. Bajo el título "El Precio de la Venta", se recordaba que: "Quisling cobró más a Hitler por la entrega de Noruega!. Tamborini y Mosca han resuelto vender al pueblo argentino a menor precio aunque con mayor infamia"

por despido a la vez que anticipaba un régimen de participación obrera en los beneficios, la U.I.A. expresó su oposición. Señaló que el mencionado proyecto era una abierta violación de los principios de igualdad ante la ley, de la propiedad privada y de la libertad de asociación, de trabajo, comercio y ejercicio de industria³². El 27 de diciembre, una asamblea conjunta de las entidades empresarias decidió desconocer el decreto 33.302. Poco días después, antes del vencimiento del plazo para el pago del aguinaldo, se habían iniciado paros entre los trabajadores de la construcción de Córdoba y los choferes de Rosario. En los días sucesivos, se produjeron huelgas de brazos caídos en *La Negra, Tamet, Bagley, Saint y Flandria*, entre otras fábricas. La huelga pronto se expandió afectando los servicios públicos y algunas industrias en Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y Corrientes. En la Capital, asumió formas hasta entonces desconocidas, con la ocupación de las principales tiendas del centro de la ciudad por parte de los mercantiles³³. En respuesta, los empresarios realizaron un *lock out* de tres días, entre el 13 y el 15 de enero de 1946. Pero poco después, con el inicio de negociaciones y acuerdos entre las cámaras industriales y comerciales y los sindicatos, el frente empresarial comenzó a resquebrajarse³⁴.

El triunfo electoral de Perón significó un duro golpe para la apuesta de las organizaciones de empresarios, que iniciaron un lento proceso de adaptación a la nueva situación política. Para la U.I.A., la realización de elecciones internas en abril parecía constituir una oportunidad. Estas estuvieron marcadas por el enfrentamiento entre el grupo colaboracionista ligado a Miranda y Lagomarsino y el antiperonista liderado por

³² R.U.I.A., diciembre de 1945, pp.12-13. Por su parte, la CACIP, donde hallaban representación los grandes grupos empresariales, denunció que se trataba de crear falsas expectativas en la clase obrera ya que la declaración de inconstitucionalidad del aguinaldo, favorecería la adhesión de los trabajadores a Perón. Véase *Boletín de la Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción*, año XX, n° 171, diciembre de 1945, pp. 2.722-2.725.

³³ *La Nación*, 8 de enero de 1946.

³⁴ Félix Luna, *El 45, crónica de un año decisivo*, Bs. As., Jorge Álvarez, 1969, pp.445-451; Hugo del Campo, *Sindicalismo... op.cit.*, pp.234-236; Juan Carlos Torre, *La Vieja... op.cit.*, pp.167-168.

Lamuraglia. La lista colaboracionista, apoyada por Colombo, fue encabezada por Ernesto Herbín, quien estuvo acompañado por varios dirigentes de la entidad que hasta febrero habían sido contrarios al gobierno³⁵. La lista opositora al gobierno, luego de confusas renunciadas provocadas por la presión de Miranda convertido ya en presidente del Banco Central, fue liderada por Pascual Gambino, un director gerente de *La Cantábrica*³⁶.

Bajo la presión del gobierno y una gran agitación interna, más de mil industriales eligieron sus nuevas autoridades. Gambino resultó electo por 580 votos contra 430 de Herbín. De esta forma, la U.I.A. mostraba su independencia frente al régimen naciente y con ello sellaba su destino. Poco después, el gobierno resolvía la intervención bajo la acusación de que la entidad no representaba a todos los industriales del país³⁷.

Por detrás de este conflicto no se escondían diferencias ni sobre la política industrial ni en torno a la orientación mercado internista que caracterizaba a la asociación. De hecho, cuando asumió su cargo, Gambino puso reparos al intervencionismo estatal, a la expansión de los gastos públicos y al incremento de la presión impositiva pero no a las cuotas de exportación ni al incremento de salarios como vía para fortalecer la demanda interna³⁸. Lo que estaba por detrás del conflicto, además de la lucha entre los dirigentes, era la conveniencia de adaptarse al nuevo régimen (y, en consecuencia, de a cambio de políticas benéficas para el sector, iniciar una reforma estatutaria que podía hacer peligrar el control de la entidad) o bien la de reafirmar la autonomía de la institución³⁹. Los efectos de este

³⁵ Entre ellos Carlos Alberto Tornquist, Guido Clutterbuck de la empresa *Siam Di Tella*, Oscar Sassoli, gerente general de *Fabril Financiera* y Ladislao Reti, director general de *Atanor*. Véase Paul Lewis, *op. cit.*, p. 194.; Jorge Schvarzer, *op. cit.*, p.94.

³⁶ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p. 41 y ss.

³⁷ Ídem, p. 48.

³⁸ *R.U.I.A.*, abril de 1946, pp. 6-14.

³⁹ J. Schvarzer, *op.cit.*, pp. 97-98; J.Llach, *op.cit.*, p. 538.

enfrentamiento fueron duraderos y privaron a los industriales de un canal de comunicación con el gobierno en los críticos años de la inmediata posguerra.

2. Apogeo peronista y aislamiento de los industriales, 1946-1951:

2.1. Los industriales y la elaboración de la política industrial:

El triunfo peronista configuró un nuevo escenario político distinto del que el mundo empresarial había esperado. El acto comicial reflejó en qué medida el proyecto de Perón de conquistar la presidencia apoyado en un movimiento político policlasista había fracasado. En cambio, las elecciones de 1946 evidenciaron la polarización social que había caracterizado el período de formación del peronismo⁴⁰. Por otra parte, hay suficiente acuerdo sobre el escaso apoyo que éste cosechó entre los industriales en 1945-46⁴¹.

Lejos de intentar un acercamiento por medio de nuevas concesiones, el flamante gobierno confió la elaboración de la política industrial a la burocracia de la Secretaría de Industria y al grupo de industriales properonistas encabezados por Miranda y Lagomarsino. A la par, Perón mantuvo la intervención sobre la U.I.A. hasta la liquidación de sus bienes en 1953

La participación de Miranda y Lagomarsino ha sido vista como la evidencia del apoyo brindado al peronismo por una pequeña y mediana burguesía industrial surgida al calor de la expansión económica durante la Guerra⁴². Sin embargo esta afirmación es discutible. En primer lugar, porque Miranda y Lagomarsino no eran pequeños empresarios. En segundo lugar, porque los pequeños y medianos industriales no lograron constituir una organización

⁴⁰ Sobre el tema véase Peter Smith, "La Base Social del Peronismo" y "Las Elecciones de 1946 y las inferencias ecológicas" reproducidos en Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (compil.), *El Voto Peronista. Ensayos de Sociología Electoral Argentina*, Bs. As., Sudamericana, 1980.

⁴¹ D. Cúneo, *op. Cit.*; Fernando H Cardoso, *Ideologías de la Burguesía Industrial en Sociedades Dependientes (Argentina y Brasil)*, Méjico, Siglo XXI, 1971; Ricardo Sidicaro "El Estado y los..." , pp.9-36.

⁴² Juan Carlos Esteban, *Imperialismo... op.cit.*, p.100.; Jorge Abelardo Ramos, *La Era del Peronismo*, Bs. As., Mar Dulce, 1983, p. 108. Sobre la expansión de la pequeña y mediana industria durante los años treinta véase Eduardo Jorge, *Industria y Concentración Económica*, Bs. As., Hyspamérica, 1986.

que los encuadrara ni formular un proyecto industrial alternativo a las ideas sostenidas por la U.I.A. La Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y la Industria, si bien agrupaba a los pequeños y medianos comerciantes e industriales, no podía compararse con el peso y la importancia que tenía la U.I.A. como organización empresaria. La CACIP, por su parte, reflejaba los intereses de las grandes empresas e incluso de grupos económicos poderosos⁴³.

La participación de estos empresarios no refleja diferencias ideológicas claras ni tampoco los intereses de las pequeñas y medianas industrias. Básicamente, se trataba de diferencias de estrategia. Los colaboracionistas consideraban que el apoyo a Perón podía brindarles a más beneficios que dificultades. De esta forma a Miranda le fue encargada la dirección del Banco Central, una institución clave para el manejo de la política cambiaria, y a Lagomarsino la Secretaría de Industria, desde donde se elaboraba y aplicaba la legislación de fomento y protección industrial. Otro antiguo industrial, Ernesto Herbin, que había renunciado a la presidencia del Banco Industrial a mediados de 1945, fue designado nuevamente en esa institución estratégica. Luego de su alejamiento en 1947, lo reemplazó otro importante dirigente industrial, Aquiles Merlini, lo reemplazó⁴⁴.

La participación de empresarios en el gobierno no alteró el hecho de que el canal principal de vinculación entre industriales y estado había quedado disuelto con la intervención de la U.I.A. en 1946, e incluso un año antes, con el retiro de sus representantes de las comisiones

⁴³ Lindemboim considera a la Federación como una organización que representaba los intereses de la pequeña y mediana industria y era capaz de formular un proyecto propio distinto del de la U.I.A.. Véase Lindemboim, *op. cit.*, pp. 191-193. Por su parte, Freels señala a la CACIP como la representante de las industrias del interior, sin observar que en esa entidad era muy fuerte la presencia de representantes de los grupos económicos locales y extranjeros Véase John Freels, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁴ En otras agencias también se integraron industriales. Así, por ejemplo, Julio Descole (de la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y la Industria) fue miembro del directorio del Banco de Crédito Industrial Argentino entre 1946 y 1952; Luis Fiore (de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y miembro de la Sociedad Rural) fue vicepresidente del I.A.P.I.; y Raymundo López (de la U.I.A.) fue vicepresidente de la Di.N.I.E.

gubernamentales. Esta situación se puso crudamente en evidencia en el período de elaboración del Plan Quinquenal. Como hemos visto en el capítulo 4, esta tarea fue realizada por la Secretaría Técnica y la de Industria. Si bien algunos proyectos, como la reforma aduanera, eran viejas demandas del sector industrial, otros como el de Fomento Industrial y de Accionariado Obrero, que entrañaban una fuerte presencia del estado, muestran la escasa influencia de ese sector.

De hecho, los industriales tomaron conocimiento del contenido del Plan una vez que se inició la campaña de difusión pública. El 27 de noviembre de 1946, en una reunión celebrada en el Teatro Colón, Perón presentó el Plan a los industriales. En su discurso, el presidente reconoció el enfrentamiento con los empresarios y convocó a apartar a sus organizaciones de la política partidaria:

“La Política no es buena consejera porque está hecha en gran parte de pasionismo, de encono y de lucha, y en un clima de esa naturaleza las soluciones económicas no suelen adoptarse con la tranquilidad que debe hacérselo. Para apreciar y resolver acertadamente las cuestiones económicas hay que separarlas tanto como se pueda de las políticas”⁴⁵

Señaló que el gobierno no deseaba llevar adelante sus planes en forma unilateral, prometiendo que la participación empresarial se canalizaría a través de nuevas instituciones, como el Consejo Asesor del Consejo Económico y Social. Sin embargo, la alocución se centró en la repetición de argumentos que Perón ya había ensayado en el pasado: “El dilema señores, es bien claro y real: o se apoyan las normas intervencionistas o habrá que resignarse, poco antes o poco después, a perderlo todo”.

Semanas después, ratificando el aislamiento en que el régimen había elaborado la política industrial, el secretario de Industria intimó a los empresarios a informar al gobierno las

⁴⁵ “Explicó el Plan el Primer Magistrado a los Industriales” en *La Nación*, 28 de noviembre de 1946.

metas en producción que podrían ser alcanzados por el capital privado⁴⁶. Un poco más tarde, aclaró que las metas que no fuesen asumidas por los privados serían alcanzadas por el estado⁴⁷. De esta forma, los objetivos de la política industrial eran establecidos exclusivamente por el Ejecutivo.

El aislamiento oficial en la elaboración del Plan se evidenció en la actitud tomada por la U.I.A. ante la política industrial. La Junta Ejecutiva Provisoria emitió un comunicado en el que expresaba su total apoyo a los objetivos fijados en tanto coincidían con los anhelos que la institución sostenía desde su fundación. Pero señalaba que tras la esperada normalización de la entidad, los proyectos de Fomento Industrial y Accionariado Obrero debían ser objeto de “deliberaciones amistosas” entre las partes⁴⁸. La entidad también exhortó al gobierno a integrar representantes de la central empresaria en el Consejo Económico Social. Pocos días después, la Junta Ejecutiva renovó su apoyo, aunque advirtiendo a Lagomarsino de las dificultades causadas a la industria por el uso intensivo de maquinarias y equipos y por la escasez de materias primas y mano de obra⁴⁹.

Dada la coyuntura marcada por el intento de reorganización de la U.I.A., era imposible esperar declaraciones más abiertas sobre las diferencias entre los proyectos oficiales y los intereses de los industriales. Sin embargo, el aislamiento en el cual el gobierno había confeccionado su Plan era claro. La principal organización del capital industrial no había sido consultada sobre las medidas elevadas al Congreso.

⁴⁶ “... conviene que los industriales, comerciantes y productores nos hagan conocer cual es la parte del plan que pueden cumplir y ello tiene urgencia, pues necesitamos esos datos antes de los quince días. La cifra entre lo que debemos aumentar y lo que van a hacer los industriales, comerciantes y productores quedará a cargo del plan” en *La Nación*, 28 de diciembre de 1946.

⁴⁷ “La Misión de la Industria en el Plan Quinquenal” en *La Nación*, 23 de enero de 1947.

⁴⁸ “Apoya el Plan Quinquenal la Unión Industrial Argentina” en *El Líder*, 2 de enero de 1947.

⁴⁹ “Colaboraría con el Plan de Gobierno la Unión Industrial Argentina”, *La Nación*, 16 de enero de 1947.

A ello contribuía indirectamente la definición de la identidad del peronismo fuertemente determinada por el fracaso de su líder en encontrar unas bases de sustentación más amplias que las que ofrecían las clases trabajadoras. En realidad, la desconfianza que despertaba la participación de los empresarios en el régimen provenía de dos vertientes ideológicas que influyeron decisivamente sobre el naciente movimiento político. El “anticapitalismo” del peronismo no constituía sólo una consigna de agitación proselitista levantada por Perón ante la oposición empresarial. Encontraba importantes raíces tanto dentro de la elite militar, del cual surgieron varios de los líderes peronistas, como entre el movimiento obrero. Entre los primeros, tenía su origen en el fuerte impacto que el catolicismo social había tenido sobre las Fuerzas Armadas durante los años treinta. Entre los segundos, provenía de las tradiciones ideológicas que habían influido en su formación. Ambas vertientes habían confluído en el peronismo.

El impacto del catolicismo social fue bastante complejo. Pero la distinción establecida por éste entre el capitalismo y el capital patrimonial, y la paralela condena del primero ya presente en los años treinta, fueron retomadas por la doctrina peronista. De hecho, la ideología del G.O.U., que recogía conceptos e ideas tanto del catolicismo nacionalista como populista⁵⁰, anticipaba ciertos contenidos luego reivindicados por el peronismo, como la condena al liberalismo económico, al papel del intermediario y al gran capital.

Por su parte, la visión polarizada de la sociedad presente en el movimiento obrero que oponía a “la clase laboriosa” contra la oligarquía terrateniente, financiera e industrial halló su mejor cristalización en el programa del Partido Laborista para las elecciones de 1946⁵¹. Ambas vertientes ideológicas fueron centrales en la definición de la identidad peronista.

⁵⁰ Loris Zanatta, *Perón y el mito de la Nación Católica*, Bs. As., Sudamericana, 1999, pp. 26-30.

⁵¹ Juan Carlos Torre, *La Vieja... op.cit.*, pp. 148-150.

La importancia del factor ideológico en la cristalización de una identidad política que renegaba del capitalismo liberal como sistema se advierte por la persistencia de ciertas tensiones. El tono de confrontación social no desapareció durante los años cuarenta, lo que introdujo fuertes reparos a la participación empresarial en el régimen. Así, en septiembre de 1946, al considerarse en el Senado el proyecto de expropiación de las plantas de cemento, Figueiras aclaró que no se buscaba la ruina del capital privado sino regularizar el precio del cemento. Pero no dejó de marcar su ofuscación ante la actitud de los empresarios:

“...en lugar de que estos señores sigan enviando circulares y tratando de mantener conversaciones con los senadores, lo mejor será que vuelva ese producto a su precio justo, si es que tanto temen a la expropiación”⁵²

Por su parte, otro senador había convocado a votar la ley, con la confianza de que el cuerpo no tenía miembros que fueran abogados de las grandes empresas cementeras⁵³. Pocos días después, un editorial de *El Cronista Comercial* censuró los proyectos oficialistas y las declaraciones de Ángel Borlenghi, quien “en su doble condición de ministro secretario de estado y de dirigente sindical”, había señalado que la nación estaba embarcándose en una verdadera revolución. Paz y tranquilidad era lo que “los que trabajan y producen” necesitaban según esa publicación⁵⁴.

Aún la presencia de Miranda y Lagomarsino no dejó de generar ciertos resquemores en el partido oficial. En julio de 1947 esos sentimientos se expresaron en una reunión de cuatrocientos dirigentes peronistas porteños. El Consejo Superior del partido metropolitano había encomendado a dirigentes locales la realización de actos de difusión de la campaña de represión al agio. Sin embargo, algunos de ellos, liderados por Emilio Borlenghi, hermano del ministro del Interior, se opusieron señalando que habían sido ignorados por

⁵² *D.S.H.C.S.N.*, Año 1946, Tomo II, p. 372. El proyecto recibió notas de adhesión de organizaciones obreras.

⁵³ Ídem, p. 360. En cambio, un ex trabajador de la industria, Ricardo Lorenzón, integraba la bancada peronista

⁵⁴ “Debe Procurarse al País, y especialmente a cuantos en él trabajan y producen, la tranquilidad que necesitan” en *El Cronista Comercial*, 18 de septiembre de 1946.

Miranda y Lagomarsino. Más aún sospechaban que los funcionarios públicos habían designado para la campaña de lucha contra la inflación un “personal incapaz, con el propósito de sabotear la acción de gobierno”. El senador Tesaire, en representación del Consejo Superior metropolitano, trató de calmar a los dirigentes señalando que todas las acusaciones serían transmitidas a Perón, pero la reunión terminó en medio de muestras de violencia verbal y física⁵⁵.

Las reuniones políticas continuaron en los días sucesivos, así como las de gabinete. Nuevas medidas de control de precios fueron tomadas e inclusive se modificó la composición de los órganos de control, incorporando en forma temporaria a representantes empresariales. Un mes después, Rolando Lagomarsino, quien tenía jurisdicción sobre la política de control de precios, renunció a su cargo alegando razones de salud⁵⁶. Perón no pudo convencer a otro industrial para reemplazarlo y, finalmente, el secretario interino José Constantino Barro fue designado con carácter titular.

En suma, los industriales enrolados en la U.I.A. no participaron en la elaboración de los proyectos referidos a la cuestión industrial incorporados en el Primer Plan. Éste fue exhibido a los industriales sólo tras su presentación en el Congreso. Al menos en parte, el aislamiento oficial resultó del enfrentamiento entre la entidad empresaria y Perón durante 1945. Este conflicto reforzó la idea de que las políticas públicas debía quedar en manos de la burocracia. Un factor que acentuó la indisposición oficial a integrar a representantes empresariales a sus equipos reconoció su origen en las tradiciones ideológicas que se amalgamaron en el peronismo.

⁵⁵ “Dirigentes Peronistas Fustigan a Funcionarios Públicos y Legisladores” en *La Prensa*, 16 de julio de 1947.

⁵⁶ “El P.E. Aceptó la Renuncia del Secretario de Industria y Comercio”, en *La Prensa*, 22 de agosto de 1947.

2. 2. Los intentos de creación de nuevos canales de colaboración:

A pesar de que en 1946 los dirigentes industriales no participaron de la elaboración de la política oficial, el régimen peronista intentó crear ámbitos de negociación para incorporar la opinión empresarial. El 1 de julio de 1946, un decreto creó un Consejo Económico y Social como órgano consultivo de la Secretaría Técnica. Este Consejo debía tratar las cuestiones relacionadas con “la planificación, coordinación y forma de ejecución” de la política económica y social. Su estructura evidenciaba la intención de limitar el peso de los empresarios. A los once representantes oficiales se les sumaban seis representantes patronales de la agricultura y ganadería, minería, industrias manufactureras, construcción y edificación, comercio y transporte. Pero la influencia patronal se diluía más con la novedosa incorporación de seis representantes obreros de cada una de las actividades mencionadas⁵⁷. El Consejo pronto fracasó ya que fue convocado excepcionalmente. De todas formas, su creación fue criticada por la falta de representación de las fuerzas vivas⁵⁸.

Un año después, en julio de 1947, el Ejecutivo creó un Consejo Económico Nacional para la coordinación y ejecución de la política económica, íntegramente constituido por representantes oficiales. A su cabeza fue puesto Miguel Miranda, quien renunció a la presidencia del Banco Central. En este Consejo, que no anulaba al Consejo Económico y Social de la Secretaría Técnica, sólo se autorizaba la constitución de comisiones empresariales con carácter informativo⁵⁹.

Sólo en 1949, cuando la crisis del sector externo amenazaba con provocar una recesión, se organizó el consejo consultivo del C.E.N, que reemplazó al inexistente Consejo

⁵⁷ Decreto 2.098 del 1/7/46 en *A.L.A.*, Año 1946, pp.91-92. El predominio estatal era todavía más fuerte si pensamos que los representantes patronales también eran designados por el estado.

⁵⁸ “Autonomía Necesaria del Consejo Nacional de Economía” en *El Cronista Comercial*, 5 de noviembre de 1946, p. 1. El editorial recalca que se venía exigiendo su constitución desde 1936.

⁵⁹ Decretos 20.447 del 15 de julio de 1947 y 33.063 del 15 de octubre de 1947 en *A.L.A.*, Año 1947, p. 744 y 832-33 respectivamente.

Económico y Social. En los considerandos del decreto se afirmaba que se trataba de coordinar en mayor medida la colaboración de todos los sectores del país “a fin de lograr una plena identificación del pensamiento y de la acción del capital, el trabajo y el Estado” que se plasmara en la política inmediata y en la elaboración de la planificación⁶⁰. El nuevo organismo denominado Comisión Nacional de Cooperación Económica estaba constituido por dos representantes de las actividades agrícolas, dos de las ganaderas, tres de la industria, dos del comercio, uno de los importadores, seis de obreros y empleados, dos de la C.G.T. y dos de los consumidores. Es decir, de los veinte integrantes, la mitad correspondía a los empresarios y el resto a representantes obreros y gremiales. La C.G.T. era la única central nacional con representación.

Pero el estado reafirmaba aún más su control sobre el organismo al disponer no sólo que los representantes serían designados por el Poder Ejecutivo sino también que las comisiones dependientes de la C.N.C.E. serían organizadas e integradas por el gobierno⁶¹. Por otra parte, la Comisión asumía sólo un rol consultivo ya que sus propuestas debían ser aprobadas por el C. E. N., integrado por los ministros del equipo económico⁶².

El fracaso en la creación de instituciones de contacto con el mundo empresarial fue reconocido por Perón en el discurso que pronunció el 7 de febrero de 1950, cuando quedó constituida finalmente, seis meses después de su creación, la C.N.C.E.. En esa oportunidad, señaló que el Consejo Económico y Social había fracasado debido a que en la inmediata posguerra había sido necesario aplicar amplias reformas económicas que “no se prestaban

⁶⁰ Decreto 18.814 del 6 de agosto de 1949 en *A.L.A.*, Año 1949, p. 822.

⁶¹ Véase ídem, artículo 3 y 4. Las creadas inmediatamente fueron de Fomento de la Producción; de Fomento del Intercambio; de Organización y Racionalización Comercial; y de Fomento de la Vivienda y la Construcción.

⁶² Miranda presidió el C.E.N hasta su renuncia en enero de 1949, pero después se estableció la presidencia rotativa, reflejando la nueva relación de fuerzas en el interior del gabinete económico. Eran sus miembros los ministros de Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio y Asuntos Técnicos. Véase el decreto 2.127/ 49 en *A.L.A.*, Año 1949, p.548.

para hacer muchas consultas”⁶³. En contraste, esperaba que en adelante los empresarios cumplieran un rol más importante. En su redoblada tentativa de crear mecanismos de colaboración con el capital y atraer a los empresarios volvió a incurrir en argumentaciones que no habían convencido al sector casi seis años atrás. Así, planteó con crudeza inusitada la razón de sus amplias reformas sociales que le había valido la oposición empresaria:

“(…) el sistema de no enfrentar al comunismo con las armas consiste en pagarlo. Y no es tan caro...(…) Este sistema de pagar al comunismo es el nuestro, y a eso va nuestra reforma”⁶⁴

Pero no fue sino la profundización de la crisis económica de 1952 la que impulsó la creación de nuevas instituciones. Hasta entonces, la relación entre el gobierno y los empresarios había quedado reducida a los contactos entre industriales o representantes de las cámaras y diversas instancias de la burocracia estatal, sin que las grandes cuestiones sobre política industrial fueran motivo de discusión o de consenso.

2.3. Los ensayos de encuadrar al empresariado:

Entre 1946 y 1950 tanto desde el estado como desde la comunidad empresaria se impulsaron diversos proyectos de constitución de centrales que intentaban reemplazar a las organizaciones tradicionales. Se trataba de encuadrar a las clases propietarias en una central gremial única que contrapesase el poder y la fuerza creciente de la C.G.T.. De acuerdo con el proyecto peronista de la comunidad organizada, la meta era consolidar a nivel nacional la negociación entre las corporaciones. El fracaso de estas tentativas pone en evidencia la intención oficial de incorporar, en sus propios términos, a los empresarios, y en especial a los industriales. También fue el resultado de la resistencia de las propias organizaciones a someterse a los dictámenes del estado. Esta resistencia encontraba

⁶³ Juan Perón, *Organización de la Nueva Economía*, Bs. As., 1950, p.7.

⁶⁴ Ídem, p. 10.

orígenes disímiles. Sus raíces inmediatas estaban en los efectos de las políticas peronistas que habían afectado a los grandes terratenientes pampeanos y el comercio de importación. Estos grupos respondieron con una crítica aguda de las políticas intervencionistas y favorables a la industrialización. Por otro lado, la resistencia provenía de la fuerza que las organizaciones empresariales tenían en 1943. En efecto, en la Argentina las entidades empresariales tenían un origen lejano, casi contemporáneo al proceso de constitución del estado. Ello les confería una sólida conciencia de su poder e identidad que les permitía desafiar al régimen y resistir a sus intentos de encuadramiento⁶⁵.

Como consecuencia de todo ello, entre 1946 y 1952, los intentos de constitución de una entidad empresarial nacional resultaron fallidos. En forma paralela, se evidenció una tendencia creciente a conformar organizaciones que aglutinaran a nuevos grupos empresarios, especialmente del interior. A finales de la década de 1940 este movimiento halló expresión en el surgimiento de la C.A.P.I.C. en el noroeste del país.

2.3.1. La A.A.P.I.C.:

El primer intento de alcanzar la unidad de las fuerzas empresarias se inició poco después del triunfo electoral de 1946. La Asociación Argentina de la Producción, Industria y Comercio fue constituida el 20 de mayo por sólo cinco entidades gremiales, autotituladas como “auténticos productores, industriales y comerciantes del país”⁶⁶. Para fines de año contaba con veintidós entidades adheridas y doscientos cincuenta y cinco socios activos.

⁶⁵ Contrastaba con los casos de los empresarios en Méjico y Brasil durante otras experiencias populistas. Para el caso de Méjico durante el gobierno de Lázaro Cárdenas véase Juan Martínez Nava, *Conflicto Estado Empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*, Méjico, Nueva Imagen, 1984. Para el caso de Brasil durante la dictadura de Vargas, Warren Dean, *A Industrialização de Sao Paulo 1880-1945*, Sao Paulo, 1971.

⁶⁶ A.A.P.I.C., *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1946-1947*, Bs. As., 1947, pp. 7-8.

La A.A.P.I.C. se proponía agrupar a todos los sectores empresariales. En el sector industrial, la entidad reclutó entre sus miembros principales a las antiguas cámaras de la U.I.A., como la Cámara Argentina de la Industria Metalúrgica, la Confederación Argentina de Industrias Textiles, la Cámara de la Industria del Calzado y la Asociación de Fabricantes del Cemento Pórtland, entre otras. A ellas se sumaron nuevas organizaciones como la Cámara Gremial de Frigoríficos.

Junto a estas cámaras que agrupaban a los empresarios consolidados del litoral y, en consonancia con los deseos oficiales de apertura, la A.A.P.I.C. incorporó también a organizaciones empresarias del interior, como la Federación Argentina de Productores de la Industria Forestal, la Cámara Argentino Paraguaya de Productores de Extracto de Quebracho y la Cámara de Comercio e Industria del Tucumán. Más tarde se sumaron la Cámara de Molineros de la Yerba Mate, la Cámara Gremial de Curtidores y los Centros de Bodegueros del Este y de Mendoza. Ninguna de estas asociaciones representaba a las nuevas industrias y talleres del interior surgidos bajo el amparo de la protección ofrecida por la Guerra. En consecuencia, en términos de representatividad, la entidad no significaba un avance con respecto de la U.I.A..

Sin embargo, la A.A.P.I.C. contó desde el comienzo con el favor oficial que se expresó a través de múltiples vías. La presión del secretario de Industria Lagomarsino jugó un papel central en tanto para la resolución de cualquier trámite ese organismo requería la afiliación de las cámaras a la A.A.P.I.C.⁶⁷. De esta forma, varias de las principales cámaras de la U.I.A. se integraron a la nueva entidad, inclusive manteniendo la doble afiliación. Otras que

⁶⁷ "Todas las cámaras estaban pendientes del Ministerio de Industria y Comercio por permisos de importación, por fijación de precios, por controles, por asuntos de diversa índole. Y el ministro recibía a los industriales con este estribillo '¿Están ustedes en la A.A.P.I.C.?; ¿No? Pues hay que afiliarse'". J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p. 77.

se habían alejado de la U.I.A. como la Asociación Textil Argentina, que según Lindemboim agrupaba a los pequeños y medianos industriales, también se afiliaron⁶⁸.

El favor oficial se expresó en la participación del presidente en el banquete ofrecido para festejar el Día de la Industria en 1946. Además, la A.A.P.I.C. logró colocar representantes en la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional; el Consejo asesor del Consejo Económico y Social y la Comisión Mixta de Represión del Agio⁶⁹. Pero al año siguiente su suerte se modificó. El C.E.N. no incorporó representantes de la entidad y su principal sostén en el oficialismo, el secretario Lagomarsino, renunció en agosto de 1947.

En realidad, en tanto que la A.A.P.I.C. representaba a sectores tradicionales del comercio, la industria y la producción, la manifestación de sus reparos a las políticas peronistas le valió la pérdida del apoyo oficial. En 1947, asumiendo posturas menos coincidentes con el peronismo que las que había sostenido la U.I.A., la A.A.P.I.C. expresó su disconformidad con la orientación mercado internista de la política industrial al señalar que era “esencial para el movimiento industrial del país aumentar su capacidad vendedora, es decir su habilidad para exportar”. Para ello era necesario la reducción de los costos que provendría tanto de la importación de nuevos bienes de capital y materias primas como de un “crecimiento racional del consumo” interno⁷⁰. Esto último significaba que debían estabilizarse los costos del trabajo y lograr la atenuación de los conflictos laborales

⁶⁸ En 1947 la A.T.A. tenía 117 socios activos y 41 adherentes entre quienes se encontraban el Grupo Fabril Financiera, Grafa y Ducilo entre otras grandes firmas. *Gaceta Textil*, n°145, marzo de 1947, p.2. Véase también Lindemboim, *op. Cit.*, p.170.

⁶⁹ Sin embargo, esa participación fue limitada en sus alcances por la temprana reforma que excluyó a los empresarios de algunos de los más importantes organismos. Este fue el caso de la Comisión Mixta de Represión al Agio que tenía un papel central en la aplicación de las medidas de contención de precios. Para el reconocimiento de la paralización de la representación empresarial en las comisiones véase A.A.P.I.C., *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1947-1948*, Bs. As., 1948, pp. 75-80.

⁷⁰ Ídem, pp. 15-16.

La acentuación del intervencionismo estatal también generó quejas. En su Primer Congreso, realizado entre el 8 y 15 de agosto del mismo año, una declaración impugnó, en presencia de Lagomarsino, la creciente intervención del estado sobre el sector. Significativamente, ella había sido presentada por la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas cuyo presidente, Aquiles Merlini, tenía una destacada actuación en el directorio del Banco Central. La resolución final reclamaba la eliminación de “la actuación directa del Estado en las actividades industriales y comerciales”, especialmente si competían con la producción privada (en directa referencia a la reciente nacionalización de las empresas metalúrgicas, químicas, farmacéuticas, eléctricas y textiles alemanas)⁷¹.

El episodio refleja bien la naturaleza de la entidad, que si había contado con el beneplácito oficial al pretender disolver las tradicionales corporaciones de la industria, el comercio y el campo y crear una nueva organización, representaba los intereses de los sectores tradicionales. Es también una evidencia del tipo de colaboración que algunos industriales estaban dispuestos a conceder al peronismo y que no excluía la manifestación de independencia con respecto a las medidas oficiales. Finalmente, ponía de manifiesto que la A.A.P.I.C. no era una creación de Lagomarsino pergeñada para destruir la U.I.A.

Poco después se produjo la anulación de la representación de la A.A.P.I.C. en la Comisión Mixta de Represión al Agio y la disolución de ésta por decreto del 11 de junio de 1948. Este decreto establecía que sólo se autorizarían nuevos incrementos salariales si ellos eran absorbidos por los beneficios, en tanto se prohibía, inclusive con penas de cárcel, su traslado a los precios⁷². La medida, que era tomada en medio del crecimiento de las demandas obreras, la caída de la productividad de la mano de obra y el inicio de la escasez

⁷¹ Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, *Memoria del Consejo Directivo. Ejercicio 1947*, Bs. As., Abril de 1948, pp. 44-45.

⁷² *Metalurgia*, Año XIII, junio de 1948, n° 97, p. 34.

de materias primas importadas, no dejó de generar nuevas tensiones con el gobierno. Cuando en enero 1949, la situación se agravó la A.A.P.I.C. se hizo eco de las demandas de los industriales que eran sometidos así a la compresión de sus utilidades. Cuestionó los pedidos de aumentos salariales, el incremento del ausentismo y la indisciplina laboral. A la vez, la entidad resaltó los perjuicios provocados por la prohibición de trasladar a los precios el aumento de los costos salariales, lo que se traducía en una “crisis de confianza (...) que solamente una gran estabilidad en las relaciones sociales podrá borrar”⁷³.

Amparándose en la justificación de las doctrinas sociales de agrado del peronismo, la entidad convocó a valorizar el papel que jugaba el empresario en la economía:

“La expansión de las industrias estaría en peligro si desapareciera el empresario del mapa económico, pues ¿quién sino él es el que provee con rapidez y agilidad los nuevos capitales, que se abstiene de consumir, cumpliendo así su función social?”

Resaltando la habilidad del empresario para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, la entidad presagiaba que de continuarse con la asfixia de la empresa privada, en el futuro sólo podrían satisfacerse “las necesidades más indispensables de la masa”⁷⁴.

En otra oportunidad, al criticar la benevolencia oficial frente a las demandas obreras, la entidad argumentó que la caída de las exportaciones de manufacturas en la posguerra era el resultado directo de la política salarial que impedía la competencia en el mercado externo⁷⁵. Por vez primera desde la opción de la U.I.A. por el mercado interno, una organización empresarial encontraba en esa declinación un obstáculo infranqueable en la industrialización:

⁷³ A.A.P.I.C., *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1948-1949*, Bs. As., 1949, p.21.

⁷⁴ Ídem, p. 23.

⁷⁵ Ídem, p. 41.

“(…) la industrialización inicial del país podrá llevarse a cabo con las divisas que arrojen los productos del agro, pero no saldremos de esa etapa sin la exportación de productos industriales, que permitirán adquirir las mayores importaciones que exige la industrialización.”⁷⁶

Al incremento de los costos por el alza de los salarios se sumaban otras dificultades no menos cruciales como la escasez de insumos y la imposibilidad de renovar maquinarias⁷⁷.

De esta manera, la entidad manifestaba sus reservas frente a las políticas peronistas e incluso al giro emprendido tras la renuncia de Miranda en enero de 1949. Las principales medidas tomadas por el gabinete de Gómez Morales despertaron más rechazo que aplauso. Ellas se concentraron en anunciar restricciones crediticias para frenar la inflación, lo que generó la alarma de los industriales que propusieron la aplicación de restricciones cualitativas y la reducción de los gastos públicos⁷⁸. A la par, relanzaron la propuesta, presentada en noviembre de 1948, de otorgar al C.E.N. la decisión sobre todo nuevo aumento de salarios como medio para poner fin a las concesiones de la Secretaría de Trabajo. En un memorial presentado al ministro de Hacienda, en junio de 1949, la A.A.P.I.C. demandó al gobierno la estabilización económica a través de la contención salarial y el incremento de la producción. No sin una cuota de dramatismo, la solicitud empresaria recordaba que:

“Los derechos de los trabajadores a la justicia social, que también los tiene la clase patronal, están condicionados al interés de la comunidad. Han de recordar que su retribución depende de la estabilidad y el progreso de la empresa a la que sirven; pero a la que deben su sostén; han de comprender que no es posible que aumenten indefinidamente las remuneraciones y utilidades del trabajo sin que sean respaldadas por el aumento del rendimiento creciente de su productividad”

Ante el reinicio de las demandas obreras, la entidad observaba que una reducción de los beneficios, como consecuencia del congelamiento de los precios, devendría en una caída de la inversión. En contraposición, un incremento salarial sólo esterilizaría el ahorro nacional,

⁷⁶ Ídem, p. 79.

⁷⁷ Ídem, pp. 42-43.

⁷⁸ El decreto 33.425/49. Véase ídem, pp. 84-85.

al distribuirse “en infinitas manos de quienes, por su idiosincrasia, dilapidarían ese ahorro en numerosísimas e improductivas erogaciones, la mayoría de ellas superfluas”⁷⁹.

El inicio de la reforma constitucional brindó otra oportunidad para que las fuerzas empresariales expresaran sus advertencias. En un memorial la entidad replanteó la cuestión de la función social del empresario, advirtiendo de los riesgos del estatismo. La nota señalaba que el progreso económico y social había sido “la obra de individuos visionarios” y no de la intervención estatal. El dirigismo económico desalentaba a las fuerzas privadas, elevando el costo del progreso material y desacelerándolo. Aunque el documento no negaba al estado un rol activo para asegurar la plena ocupación y la protección industrial era una clara advertencia sobre la necesidad de asegurar el desarrollo de la iniciativa privada⁸⁰.

Para 1949 la suerte de la organización estaba decidida. Aunque contaba más de 60 entidades agremiadas y 600 socios activos, no había logrado reclutar a los industriales del interior. Sus representantes ante el gobierno se habían reducido y se desempeñaban en comisiones de escaso peso en la elaboración de la política industrial⁸¹. La declinación del apoyo oficial se puso de manifiesto en la intención de reestructurar la entidad de acuerdo a los deseos oficiales. Esto condujo a la disolución de la A.A.P.I.C. y la creación de Confederación Económica Argentina.

⁷⁹ Ídem, pp. 154-160.

⁸⁰ Ídem, pp. 132-137.

⁸¹ En 1949, la representación de la A.A.P.I.C. se reducía a los siguientes organismos: un miembro en la Comisión de Reestructuración de las Tarifas de Transporte; un representante en la comisión de estudio del proyecto de ley de pólvoras, explosivos y armas, a pedido de Fabricaciones Militares; cinco miembros en la Comisión de Aprendizaje y Orientación Profesional de la Secretaría de Trabajo; un vocal en la Comisión Nacional del Tung; representantes patronales en la Caja de la Industria y Afines, y en la Comisión Consultiva creada por decreto 28.114/48 sobre abastecimientos, costos y precios de artículos de almacén del Ministerio de Industria y Comercio. Véase ídem, p. 164.

2.3.2. La Confederación Económica Argentina:

A fines de 1949, se constituyó la C.E.A. bajo formas federativas para dar satisfacción a los deseos de Perón de organizar a los grupos del interior. Sin embargo, bajo la presidencia provisional de Alberto Rosso, quien había dirigido la A.A.P.I.C. desde 1946, la C.E.A. se organizó exclusivamente sobre la base de las cámaras integradas en la A.A.P.I.C.. Pronto fracasó en su intento de integrar a las fuerzas empresariales del interior.

En el Día de la Industria de 1949, el presidente de la entidad señaló que si bien las medidas tomadas en la posguerra no habían sido del todo felices, habían permitido evitar la desindustrialización. De esta forma, la creación de una estructura económica más diversificada era aplaudida en tanto permitía limitar los efectos depresivos de la caída de los precios de las exportaciones que se había iniciado en 1949. Sin embargo, se alertaba contra las tendencias autarquizantes que podían predominar si el país no lograba incrementar sus exportaciones tradicionales para conseguir reconstituir las reservas de divisas esenciales para la industrialización:

“La industrialización presente conspirará entonces contra su desarrollo futuro y tenderá a convertirse en estática, tradicional, no abierta a los infinitos cambios que caracterizan a una industria en evolución y desarrollo, y tan expuesta a la asfixia como las manufacturas del período colonial”

Ya no se planteaba el aumento de las exportaciones industriales sino que se confiaba en el sector primario concebido como “la fuente principal del progreso industrial”⁸².

En lo sucesivo la entidad siguió manifestando sus críticas a la política oficial aunque en un tono conciliador. En especial, llamó la atención sobre la descapitalización de las empresas provocada por los efectos de la inflación y la política impositiva que gravaba las ganancias extraordinarias, pues al calcular éstas sobre el valor de origen de los bienes impedía el

⁸² Véase el discurso en Confederación Económica Argentina, *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1949-1950*, Bs. As. Año del Libertador General San Martín, 1950, p. 78.

incremento de las reservas de amortización⁸³. En lo referido a la comercialización, alertó sobre el incremento de los costos que provocaba la política de control de precios y de margen máximo de ganancias⁸⁴. Finalmente, renovó los argumentos de la A.A.P.I.C. sobre la legitimidad de la ganancia y los males del intervencionismo estatal⁸⁵.

En suma, la C. E. A. no constituía una nueva organización y mantenía en esencia los reclamos que en el pasado había formulado la A.A.P.I.C.. Sin embargo, la crisis económica iniciada en 1949 benefició a la central. Como consecuencia de la crisis, Perón inició nuevos esfuerzos para crear canales de vinculación orgánica con los empresarios. De esta forma, se lanzó la constitución de la C.N.C.E. que se hizo efectiva en 1950. Como representantes de la industria fueron elegidos dos dirigentes de la C.E.A. y antiguos miembros de la U.I.A.: Francisco Pratti y Aquiles Merlini⁸⁶. Quizás la diferencia más notable con la A.A.P.I.C. residía en la mejor disposición de expresar su adhesión al gobierno. Pero esa adhesión se vinculaba con la presión oficial y la campaña de “peronización” que afectaba a la sociedad civil desde 1949⁸⁷.

2.3.3. La ofensiva del interior: nace la C.A.P.I.C.

A mediados de 1950, la convocatoria de Perón en favor de la unificación empresaria puso sobre el tapete el surgimiento de un movimiento empresarial que venía adquiriendo fuerza en el noroeste del país desde tiempo atrás. En diciembre de 1948 había tenido lugar el Primer Congreso del Norte Argentino que, organizado por la Cámara de Comercio e

⁸³ Ídem, pp. 16-18.

⁸⁴ Ídem, pp. 39-63.

⁸⁵ Ídem, pp. 78-79.

⁸⁶ De hecho su designación fue reivindicada también por los miembros de la U.I.A., Véase J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p.93. Completaban la representación empresaria otros dos antiguos dirigentes de la UIA Vicente Stábile por los importadores y Francisco Muro de Nadal por el comercio. Véase C.E.A., *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1949-1950*, Bs. As. Año del Libertador General San Martín, 1950, p. 5.

⁸⁷ D. Cúneo, *op. cit.*, p. 154.

Industria de Tucumán y la Bolsa de Comercio, Industria y Producción de Salta, había unificado representantes de 27 entidades de Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Chaco y Formosa⁸⁸.

El evento permitió que se expusieran los problemas económicos de esa región, especialmente la escasez de crédito y las dificultades creadas por el ineficiente sistema de transportes y los altos fletes. Lejos de reflejar la aparición de un grupo empresarial favorable al peronismo, las resoluciones de las entidades participantes manifestaron que las fuerzas del capital de todo el país compartían problemas que los unificaban en sus reclamos ante las autoridades públicas. Así, en lo que respecta a la política comercial, una declaración del Primer Congreso del Comercio, la Industria y la Producción de Salta criticó la política de represión al agio tanto por la rigidez de las normas como por la escasa capacidad y honestidad de quienes debían aplicarla⁸⁹. Como sus pares del litoral, entendían que la prohibición de trasladar los incrementos de salarios a los precios conduciría al “colapso económico” por la vía de la reducción de la inversión⁹⁰. En cambio, sostenían que el origen de la inflación estaba en el incremento de los gastos públicos orientados por “una campaña desenfrenada, más bien ilusoria que racional, con pretensiones de mejorar el poder adquisitivo de las masas productoras y equipos de funcionarios, respaldados por el ‘slogan’ de la justicia social”.

Finalmente, ellos también condenaban la intervención del estado y el ahogamiento de la iniciativa privada⁹¹. Pero, al mismo tiempo, las cámaras del norte demandaban una

⁸⁸ *Primer Congreso del Norte Argentino*, Tucumán, 1948. Aunque fueron invitados los ministros de Industria José Barro y el presidente del CEN Miguel Miranda, no concurrieron. Miranda envió un mensaje con “el fraternal abrazo para todos sin excepción” de Perón. Véase p. 39.

⁸⁹ Ídem, p. 157.

⁹⁰ Ídem, pp. 106-107. La Cámara Industrial y Comercial de Catamarca también lanzó la propuesta de derogar el régimen de precios máximos. Ver, p. 119.

⁹¹ Ídem, p. 99. La propuesta fue realizada por la Cámara de Industria y Comercio de Catamarca.

presencia estatal más selectiva y profunda para reactivar sus economías. Así el Centro Comercial e Industrial de Jujuy, entusiasmado por los efectos de la instalación del primer alto horno en Zapla, propiciaba la intensificación de la explotación minera, la instalación de nuevos altos hornos y de plantas laminadoras⁹². La Cámara Industrial y Comercial de Catamarca pedía leyes de fomento industrial, reformas de las tarifas ferroviarias y apoyo crediticio para las cooperativas de producción, mientras que su par de Formosa exigía otro tanto para industrializar el algodón⁹³. En suma, si bien los empresarios del interior compartían las críticas en cuanto a los excesivos gastos públicos, proponían una intervención estatal selectiva pero más profunda.

Con todo, existían poderosos motivos que unificaban a las fuerzas empresarias. Ello se expresó una vez más en el acto de clausura, donde un representante de la A.A.P.I.C. convocó a la unificación de las fuerzas empresarias, condenando la inclusión en la Constitución de principios que, al afectar los derechos de propiedad, atentaban contra la tradición, las enseñanzas de la historia y la misma nacionalidad⁹⁴.

El episodio era también un índice del deterioro que había alcanzado la conducción económica de Miranda y del escaso entusiasmo que su destino despertaba entre los empresarios. En lo inmediato, el evento se clausuró con la constitución de la Federación Económica del Norte Argentino como entidad patronal no incorporada a la A.A.P.I.C..

Dos años después se realizó el Segundo Congreso en Catamarca bajo el lema ““El Norte Argentino en Procura de la Unión del Comercio, la Industria y la Producción del País”. El suceso constituyó un avance en la integración de las fuerzas económicas ya que se

⁹² Ídem, p. 98.

⁹³ Ídem, pp. 99-102.

⁹⁴ Ídem, pp. 153-157.

incorporaron delegados de otras partes del país, inclusive de las poderosas organizaciones empresariales del litoral⁹⁵.

Los discursos de apertura marcaron muy bien la nueva etapa iniciada con la convocatoria de Perón para la unificación empresarial. Pero también pusieron en evidencia que en la nueva coyuntura, los empresarios se mostraban ansiosos por modificar la relación de fuerzas hasta entonces predominante en las relaciones entre el capital, el estado y las organizaciones sindicales. El presidente de la federación, Raúl Ferreira, ratificó el objetivo ya expresado en 1948 de buscar una colaboración más estrecha con el gobierno. El propio evento tenía para el estado “gran calidad e importancia” como fuente de información⁹⁶. Si bien las citas a Perón evidenciaban una actitud conciliadora atenta al tono que el presidente deseaba para las expresiones de las organizaciones civiles, el discurso de Ferreira advertía al régimen sobre el carácter imprescindible de la colaboración empresarial. Al respecto, se señalaba que el movimiento empresario perduraría más allá de la acción de los partidos y de “los derrumbes institucionales y políticos”.

Esa advertencia, que manifestaba el fortalecimiento de una identidad empresarial en el interior, iba acompañada de un claro acatamiento a las reglas impuestas por el régimen en cuanto al apoliticismo que debía presidir sus actividades: “Los hombres de empresa y los trabajadores ajenos a la política y al margen de las pasiones que la agitan, constituyen un

⁹⁵ Participaron Alberto Rosso de la C.E.A., Ángel Borghi de la Unión Gremial de Comercio e Industria de Rosario y del Consejo Central de Comercio, Tristán Paz Casas de la Federación Cordobesa de Entidades del Comercio, la Industria y la Producción, Francisco Lucena de la Federación de la Industria, Comercio y Producción del Oeste y Ramón Gárriga de la Cámara Argentina de Comercio. Véase *Segundo Congreso del Norte Argentino*, Catamarca, 1950, p. 44.

⁹⁶ Ídem, p. 40.

partido de especial significación: el partido del panal y las abejas, el partido de la producción; el gran partido del progreso y la prosperidad nacional”⁹⁷.

En suma lo que se exigía era que el reconocimiento del papel central de los empresarios en el discurso oficial fuese seguido de claras acciones⁹⁸. Al mismo tiempo, los empresarios demandaron la presencia de un estado más activo como proveedor de la infraestructura básica⁹⁹. También reiteraron las críticas contra las políticas de control de precios, a cuya “profusa, variada y contradictoria legislación o reglamentación” se le adjudicaba la escasez de mercaderías y “el ambiente de temor” que invadía a los empresarios¹⁰⁰.

Finalmente, el congreso dio lugar a la creación de la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (C.A.P.I.C.) con la firma del Acta de Catamarca. En enfrentamiento con la C.E.A., a la que se le negaba la representatividad de los sectores extraporteenos, se trataba de “constituir un organismo de carácter nacional representativo” para la defensa de esos intereses. La nueva organización (que incorporaba delegaciones de Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, La Rioja San Luis, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Chaco y Formosa) terminó de estructurarse en Mendoza ese mismo año, y constituyó la expresión más acabada de la ofensiva del interior para organizar sobre bases federales las fuerzas del capital¹⁰¹. En agosto de ese año, una comisión de

⁹⁷ Ídem, p. 41. La proclamada unidad de “las clases productoras” era por lo demás ficticia. Ni siquiera la oficialista C.G.T. había enviado una respuesta a la invitación de la F.E.N.A. de concurrir con delegados, con voz pero sin votos, a la reunión.

⁹⁸ Ídem, p. 62. Garriga realizó una convocatoria similar, reconociendo que dada la naturaleza de los apoyos políticos al régimen, “el interés político del Estado” chocaba a diario con el interés particular

⁹⁹ Ídem, pp. 169-180.

¹⁰⁰ Ídem, pp. 95-96.

¹⁰¹ La C.E.A. no se integró a la C.A.P.I.C., por desacuerdos en cuanto al número de representantes. Véase, C.E.A., *Memoria y Balance correspondiente al Ejercicio 1949-1950*, Bs. As., Año del Libertador General San Martín, 1950, p. 29.

miembros obtuvo, mediante la intermediación del dirigente santafecino Ángel Borghi, una entrevista con Perón, quien insistió en la necesidad de promover la unidad gremial¹⁰².

La historia oficial de la organización dirá que se trataba de una institución que representaba los intereses del nuevo país ligado al mercado interno, de las pequeñas y medianas industrias enfrentados al “país tradicional” del litoral¹⁰³. Aunque la realidad era menos tajante, como lo indica la incorporación de las organizaciones de la industria de Santa Fe e inclusive de las actividades comerciales y primarias del noroeste, la nueva organización quebraba el monopolio porteño de la representación empresaria.

El movimiento del Interior se consolidó en 1951, cuando se realizó el Tercer Congreso Económico. Para entonces se había modificado la actitud oficial de exclusión de representantes empresariales en los organismos estatales, e incluso se había accedido al pedido de la F.E.N.A. de organizar comisiones mixtas a nivel provincial¹⁰⁴.

En esa ocasión, la C.A.P.I.C. reiteró el deseo de colaborar con las autoridades. José Gelbard puso de manifiesto las ventajas de la unificación para la evolución de la economía argentina, negando los beneficios de la planificación exclusiva del estado:

“La existencia de un organismo que nuclea a las fuerzas económicas en su trilogía, significará la seguridad del estudio y el análisis de los problemas y la garantía de que la improvisación o solución de emergencia será desterrada para dar paso a las soluciones integrales, no limitadas al presente, sino con miras al porvenir”¹⁰⁵

También resaltó que la unidad de las organizaciones empresariales sólo sería posible a partir del principio federativo. Con ello puntualizaba la disposición de las entidades del interior a resistir cualquier intento de subordinación a las porteñas.

¹⁰² Adelaida Logrippo, *Las fuerzas económicas argentinas*, Rosario, Ediciones Proinco, 1954, pp. 271-272.

¹⁰³ Dardo Cúneo, *Comportamiento y... op. Cit.*, p. 168.

¹⁰⁴ Sin embargo en algunos casos parece que la constitución de organismo mixtos provinciales corrió similar suerte que los nacionales ya que una declaración de la delegación de Tucumán abogó también por la puesta en marcha de los organismos existentes, Véase *Tercer Congreso del Norte Argentino*, Chaco, 1951, p. 122.

¹⁰⁵ Ídem, p. 35.

Tras un largo proceso, había surgido un movimiento en el interior que intentaba disputar a las organizaciones porteñas la dirección de la unificación de las fuerzas empresariales. Sin embargo, es necesario cuestionar la idea de que estos industriales, comerciantes y productores rurales estuvieran mucho más cerca del régimen que las entidades de Buenos Aires. Por debajo de las diferencias que separaban a unas y otras se encontraban motivos que las unificaban en sus reclamos al gobierno como, por ejemplo, contra los aumentos retroactivos de salarios, el incremento de los gastos públicos, la presión fiscal y el control de las importaciones y los precios. En cambio, una diferencia esencial era la manifestación de los grupos del norte a favor de una más profunda intervención estatal en su favor.

2.3.4. La agonía de la UIA:

La intervención de la U. I.A. en mayo de 1946 no resolvió su liquidación. Por el contrario, el futuro de la entidad fue motivo de luchas entre la comunidad empresaria y el gobierno, y entre diferentes sectores del mismo. Según José Rodríguez Goica, quien participó en la búsqueda de la restauración de la personería jurídica, el principal oponente de la entidad era el secretario de Industria Lagomarsino mientras que Miranda ambicionaba utilizarla para encuadrar a nuevos sectores del empresariado industrial favorables al régimen.

En lo inmediato, un interventor se hizo cargo de la entidad designando una comisión para la elaboración de un nuevo estatuto. Integrada por importantes empresarios devenidos ahora en “colaboracionistas”, esa comisión integró en sus filas a un representante de la Federación Gremial de Comercio e Industria de Rosario. A fines de julio, un decreto resolvió quitar la personería jurídica a la central bajo la acusación de no haber colaborado en el intento oficial de integrar a los pequeños y medianos industriales, de haber financiado a la Unión Democrática en abierta violación de los estatutos de la entidad, y de continuar

con una actitud de manifiesta rebeldía en la medida en que la Junta Ejecutiva provocaba la división del cuerpo societario, sin merecer la desautorización del consejo directivo¹⁰⁶. Este intento se vio frustrado por una orden judicial de no innovar.

En septiembre de 1946, ante un nuevo aniversario del Día de la Industria, desde varias esferas se hicieron escuchar las demandas de restauración de la entidad empresaria¹⁰⁷. Una solicitada de los industriales puso en evidencia los acuerdos existentes entre el programa histórico de la UIA y las políticas peronistas¹⁰⁸. Pero la hostilidad oficial se mantuvo sobre la base de la esperanza de convertir a la A.A.P.I.C. en la entidad empresaria pro peronista.

En una medida inusitada que revelaba el empeño de Perón por anular a la U.I.A. como representante de los intereses de la industria, se dispuso el traslado del Día de la Industria del 2 de septiembre, en que había tenido lugar la primera exportación de productos 'argentinos' en 1587, al 6 de diciembre, fecha en que Manuel Belgrano había sido designado, en 1793, Secretario Perpetuo del Consulado¹⁰⁹. Más allá del símbolo que implicaba el cambio de fechas, era evidente que el gobierno intentaba destruir la identidad forjada por la institución como representante de los intereses industriales.

A mediados de septiembre se designó una Junta Ejecutiva Provisoria compuesta, entre otros, por Miguel Campomar, Guido Clutterbuck y Eduardo Verardo, quienes se abocaron a colaborar con la gestión del interventor y del gobierno. En octubre, la Junta concurrió a la presentación del Plan Quinquenal y emitió poco después un comunicado de apoyo a los planes peronistas. Paralelamente, se reforzaron los intentos de subsumir a la entidad dentro

¹⁰⁶ Decreto 5.175 del 29 de julio de 1946 en *A.L.A.*, Año 1946, p. 196.

¹⁰⁷ Véase los editoriales "En el Día de la Industria" y "Una Aspiración Legítima que debe ser satisfecha" en *El Cronista Comercial*, 2 y 5 de septiembre de 1946.

¹⁰⁸ "Un Programa de Ayer, de Hoy y de Siempre" en *El Cronista Comercial*, 2 de septiembre de 1946, p. 3.

¹⁰⁹ Decreto 10.289 del 12 de diciembre de 1946 en *A.L.A.*, Año 1946, p.299. El decreto fue revocado después de la caída de Perón cuando la entidad recobró su personería jurídica.

de la A.A.P.I.C., lo que condujo al reemplazo del interventor¹¹⁰. Poco después, la renuncia de Lagomarsino en agosto de 1947 y el distanciamiento de la A.A.P.I.C. terminaron por frustrar el intento. Desde entonces hasta la caída de Miranda, la U.I.A. vivió, según Rodríguez Goica, una situación de relativa normalidad. Sus cámaras, ahora afiliadas también a la entidad opositora, siguieron atendiendo en las oficinas de la Avenida de Mayo, remozadas al tono peronista. En julio de 1949, el interventor pudo designar una Comisión Asesora que fue integrada por empresarios cercanos al régimen como Aquiles Merlini; Alfredo Fortabat, Roberto Llauró y Victor Morano.

A finales de la década de 1940, hubo nuevos esfuerzos oficiales por integrar a la U.I.A. en el seno de la C.E.A., aunque manteniendo su autonomía como la corporación de los industriales¹¹¹. Sin embargo, estos intentos tuvieron apoyos limitados en el gobierno. Para 1950 era claro que el régimen no deseaba reconstruir la U.I.A.. La presencia de nuevas organizaciones en el interior justificaba más ampliamente los deseos de Perón de crear una entidad de alcance nacional, más acorde con el tono pretendidamente corporativo que intentaba impregnarle a su régimen.

2.3.5. La unificación:

La acentuación de las dificultades económicas durante 1951 condujo a Perón a relanzar su proyecto de unificación empresaria¹¹². Muy pronto resurgieron en el seno de las tres organizaciones, la U.I.A., la C.E.A. y la C.A.P.I.C., nuevos intentos de alcanzar la unidad bajo el predominio de sectores opuestos. En la U.I.A., Merlini, Pratti, Genzano y Verardo, que participaban en la C.E.A., se habían reunido junto a Guzmán y Llauró de la C.A.P.I.C

¹¹⁰ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p. 69 y ss.

¹¹¹ *Ídem*, p. 84.

¹¹² Jorge Schvarzer, *Empresarios... op. Cit.*, p. 109.

para crear una nueva organización de industriales previa disolución definitiva de la U.I.A.. Pronto contaron con la oposición de importantes dirigentes de manera que esta tentativa., aparentemente impulsada por el gobierno, resultó en un nuevo fracaso¹¹³. Un año antes, Perón había recibido a José Gelbard por vez primera y había bendecido los planes de la C.A.P.I.C. para alcanzar la unidad empresarial¹¹⁴. Por su parte, la C.E.A., donde participaban algunos de los industriales más cercanos al gobierno, también manifestó en 1951 su intención de integrar bajo su seno al conjunto de los industriales.

En agosto de 1951, la voluntad empresarial de acogerse a los términos oficiales se evidenció en la manifestación de más de diez mil empresarios, de los cuales la mayoría pertenecía a industriales de la U.I.A., a favor de la reelección presidencial¹¹⁵. Se cerraba así, con una manifestación de adhesión política de signo opuesto a la de 1946, el ciclo abierto en 1944 caracterizado por la desconfianza entre Perón y los dirigentes industriales.

La unidad de las entidades se alcanzó tras la intensificación de la presión del ministro de Industria. El 17 de septiembre, Barro reunió a los representantes de las tres entidades e impuso la designación de una Comisión Organizadora de 17 miembros donde aparentemente la U.I.A. tenía un peso importante. La imposición ministerial se evidenciaría en la realización de una reunión organizadora en octubre. Aunque la voluntad de los representantes de la U.I.A. era obtener el control de la organización muy pronto surgieron diferencias de criterios entre sus delegados. Las sesiones definitivas comenzaron el 16 de diciembre y dos días después quedó constituida la Confederación General de la Industria. En ella, la U.I.A. sólo obtuvo tres de los 17 miembros de la comisión directiva, aunque le

¹¹³ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, pp. 127-128.

¹¹⁴ Aparentemente, Gelbard conoció a Perón a través de los oficios del poderoso empresario Alberto Dodero, que acababa de vender su flota al estado, y del ministro Gómez Morales. María Seoane, *El burgués maldito*, Planeta, 1998, Bs. As., pp. 53-54.

¹¹⁵ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, pp. 132-135.

fue otorgada la presidencia. Además, obtuvo 53 representantes de un total de 200. Tampoco vio satisfechos sus deseos de mantener los socios directos, que constituían la base de la financiación de la U.I.A., ni obtener el control sobre los padrones de la C.G.I.¹¹⁶.

El 21 de diciembre, Perón pudo reunir a los representantes de la Confederación General de la Industria, la Confederación General de la Producción y la Confederación General del Comercio en la Casa Rosada y reiterarles su proyecto, con claras resonancias corporativistas, de participación en la elaboración de las políticas económicas:

“no habrá problemas, ni habrá soluciones en las cuales no sean ellos consultados y donde su opinión no pese tanto como la del gobierno, ofreciéndoles la posibilidad de alcanzar las doctrinas que son de partido político, llegar al Congreso y participar en las bancas, para que ellos allí también puedan tener una representación fehaciente y hacer una defensa honrada, lógica y con conocimiento, para la defensa de los intereses de este importante sector de la actividad nacional”¹¹⁷

Con un nuevo período presidencial por delante, el presidente se aprestaba a aplicar un severo plan económico para hacer frente a la crisis del sector externo y la inflación.

3 1952: Crisis económica y ofensiva del capital:

A principios de 1952, los síntomas de la crisis económica eran alarmantes. Desde 1949, los indicadores mostraban signos de claro deterioro. Durante 1951, había ascendido el déficit externo como consecuencia del incremento de las importaciones y del deterioro en valor y monto de las exportaciones. En realidad, esta última situación se arrastraba desde 1949 bajo el efecto combinado de la caída de los precios internacionales y el inicio de un ciclo de sequías¹¹⁸.

¹¹⁶ J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, pp. 141-167. Según el autor la C.G.I. surgió del Ministerio de Industria “El doctor Louro, director de Estadística, lo hizo todo desde el principio hasta el fin”.

¹¹⁷ Citado por J. Rodríguez Goica, *op. Cit.*, p.174.

¹¹⁸ Entre 1948 y 1952 la capacidad para importar a precios constantes se redujo un 50 %. Véase Eprime Eshag y Rosemary Thorp, “Las Políticas Ortodoxas de Perón a Guido. Consecuencias Económicas y Sociales” en Aldo Ferrer y otros, *Los Planes de Estabilización en la Argentina*, Bs. As., Paidós, 1969, p. 79.

En estas condiciones de creciente escasez de divisas, una política monetaria y crediticia expansiva y el incremento sostenido de los gastos públicos acentuaron la inflación. El crecimiento de los precios mayoristas había pasado de un 20 % en 1950 a un 49 % en 1951, mientras que la inflación de los precios del consumidor arribó en 1951 al 36,7 %, el nivel más alto alcanzado hasta entonces durante el siglo XX¹¹⁹. Por su parte, la producción industrial había logrado su pico en 1948. El crack de la Bolsa de enero de 1949, que clausuró un ciclo de auge caracterizado por la creciente participación de papeles industriales, deterioró las expectativas empresarias.

Aunque en enero de 1949, Gómez Morales y su equipo habían tomado algunas medidas de precaución como el reforzamiento de los controles a la importación, incentivos para la adquisición de maquinarias agrícolas y un mejoramiento de los precios pagados por el I.A.P.I., las autoridades confiaban en un cercano retorno al equilibrio del balance de pagos por medio del incremento de las exportaciones tradicionales¹²⁰.

En 1951 el diagnóstico cambió. El gobierno recortó los gastos en nuevas obras públicas y moderó sus políticas monetarias y crediticias. Paralelamente dio por terminado el ciclo de apoyo irrestricto a las demandas obreras. Con todo, la estrategia económica general no fue modificada hasta después de las elecciones presidenciales de noviembre. Por fin, el 18 de febrero de 1952 Perón lanzó el plan de estabilización con el objetivo de revertir el desequilibrio externo y reducir la inflación. Para incrementar las exportaciones se anticiparon los precios que el I.A.P.I. pagaría a los agricultores y se impusieron controles al

¹¹⁹ Pablo Gerchunoff, Lucas Llach, *El ciclo de la Ilusión y el Desencanto*, Bs. As., Ariel, 1998.

¹²⁰ B.C.R.A., *Memoria Anual. Año 1949*, Bs. As., 1950, pp. 24-27.

consumo de carnes bovinas. Con el objetivo de reducir el déficit externo se ensayó una mayor restricción del comercio importador¹²¹.

Con respecto al sector industrial, se anunció el establecimiento de un régimen de licencias previas para autorizar la instalación de nuevas industrias y la racionalización del consumo de combustibles y materias primas, encarándose la sustitución de los importados por nacionales¹²².

Más importante aún fue el intento oficial por frenar la inflación de costos a través del congelamiento de precios y la firma de convenios colectivos con una vigencia de dos años. A favor del capital se sostuvo que debían ser eliminadas de éstos todas las cláusulas que significaran una reducción de la producción. Pero paralelamente se estableció que los obreros se comprometerían a mantener sus salarios siempre que los empresarios respetasen los precios máximos, y que el incremento de las utilidades sólo podría justificarse en la aplicación de medidas de racionalización e incremento de la productividad¹²³.

Finalmente, el plan de 1952 dispuso recortes en los gastos públicos y nuevas restricciones crediticias. Si la primera medida fue recibida favorablemente por el sector empresarial, la segunda anticipaba serios perjuicios para los industriales que encontraban en el crédito una compensación frente a los aumentos en los costos de producción.

La crisis de 1952 no fue sólo la expresión de las dificultades de la industrialización sustitutiva de importaciones. También puso de manifiesto los límites de una estrategia económica centrada en la redistribución del ingreso en favor de los asalariados y la

¹²¹ B.C.R.A., *Plan Económico de 1952*, Bs. As., Abril de 1952, pp. 8-9.

¹²² Consejo Económico Nacional, *Plan Económico de 1952. Conferencias pronunciadas por el general Perón el 18 de febrero anunciando el Plan Económico de 1952 y el 5 de marzo refiriéndose a la ejecución y control del Plan*, Bs. As., 1952. Algunas de estas medidas ya habían sido establecidas poco tiempo antes. Así, en diciembre de 1951, se había creado la Comisión Nacional de Promoción Industrial con el objetivo de planificar la diversificación del sector industrial y proponer "las medidas conducentes a racionalizar y modernizar las industrias". Decreto 25.683 del 21 de diciembre de 1951 en *A.L.A.*, Año 1951, p. 572

¹²³ Consejo Económico Nacional, *op. cit.*, p.6.

simétrica ofensiva del capital industrial por reemplazar mano de obra por capital¹²⁴. En efecto, la expansión industrial de los años cuarenta, acelerada por las políticas peronistas desde 1946, se basó esencialmente en la incorporación de mano de obra. La naturaleza mano de obra intensiva de la industria al iniciarse la guerra europea, se acentuó en la década subsiguiente bajo el amparo de las condiciones creadas por la Guerra primero, y luego por la política económica peronista. En estas condiciones, el pleno empleo y la creciente satisfacción de las demandas laborales por parte del régimen, que fueron acompañadas por la reducción de la productividad de la mano de obra y el cuestionamiento de la autoridad de los empresarios en las fábricas por parte de las comisiones internas, impusieron una modificación en las estrategias del capital.

A comienzos de la década de 1950, cuando los beneficios creados por la expansión del mercado interno comenzaron a esfumarse por las dificultades de importación de materias primas e insumos y por el incremento de los costos, las contradicciones se acentuaron. Dada la saturación del mercado interno y la incapacidad de lograr exportar manufacturas, la inversión en la industria se comprimió en forma acentuada.

El reconocimiento de los límites que había tenido la política industrial durante la primera presidencia tuvo su expresión en la presentación del Segundo Plan Quinquenal. Perón lo calificó como “un plan industrial en el fondo” cuyo propósito era lograr la definitiva independencia económica¹²⁵ y la profundización de la industrialización para reducir la dependencia de los insumos básicos de importación, especialmente químicos y

¹²⁴ Pablo Gerchunoff y Juan J. Llach, “Capitalismo Industrial, Desarrollo Asociado y Distribución del Ingreso entre los dos gobiernos peronistas” en *Desarrollo Económico*, Vol. 15, n° 57, abril junio de 1975, p.17.

¹²⁵ Juan Perón, *Discurso Pronunciado por el Excelentísimo Presidente de la Nación, General Juan Perón, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno*, 11 de diciembre de 1952.

metalúrgicos¹²⁶. Paralelamente se planteó la necesidad de lograr el autoabastecimiento petrolero reduciendo la importante erogación de divisas provocada por las importaciones crecientes de combustibles.

En la elaboración del Plan la influencia de los empresarios fue reducida. Aunque en diciembre de 1951 Perón los había convocado a colaborar en el diseño del mismo que estaba a cargo por el Ministerio de Asuntos Técnicos¹²⁷, la ausencia de canales institucionales de contacto con la burocracia pública limitó esa posibilidad. A excepción de la Cámara de Industrias Metalúrgicas y la de la Industria de la Construcción, las grandes asociaciones no elevaron propuestas¹²⁸. Sobre esta base, los diputados radicales impugnaron el Plan por considerarlo un producto exclusivo de la burocracia estatal que a su vez sería la única encargada de su evaluación¹²⁹.

En la presentación ante el Congreso, el 1 de diciembre de 1952, el ministro Mendé reforzó la idea de que eran las “organizaciones del pueblo” las encargadas de cumplir con los objetivos del Plan, los que habían sido establecidos por el estado en función del alcance del equilibrio social, económico y político¹³⁰. Al comentar las metas para el desarrollo industrial, Mendé censuró a “los industriales” que no habían apoyado el plan económico de emergencia ni habían encarado la racionalización del sector. Aunque intentó minimizar la cuestión aclarando que se trataba de “algunas pequeñas y reducidas empresas industriales mal organizadas”, lanzó una dura acusación contra los empresarios textiles:

¹²⁶ *2do. Plan Quinquenal*, Subsecretaría de Informaciones, Bs. As., 1953.

¹²⁷ *Ídem*, p. 36.

¹²⁸ La lista con las entidades públicas y privadas que elevaron sus propuestas al gobierno federal figura en *D.S.H.C.S.N.*, Año 1952, pp. 963-998. Entre los participantes estaba la Cámara de la Industria de Maderas Terciadas, actividad amparada por el régimen de industrias de interés nacional; la de Industriales del Premoldeado del Cemento Pórtland y la Bolsa de Comercio de Rosario. Una empresa, Techint, vinculada a proyectos de obras públicas y a actividades industriales también figuraba entre las participantes.

¹²⁹ *D.S.H.C.D.N.*, Año 1952, Vol. III, p. 1.943.

¹³⁰ *2do. Plan Quinquenal*, p. 25.

“Las empresas textiles no están organizadas, ya que no tienen hasta el momento ni siquiera una entidad que los represente orgánicamente. Han actuado todas individualmente para sacar provecho de una acción de estímulo que con la mejor buena voluntad el gobierno del general Perón había iniciado tendiente a promover en el país una intensa actividad en ese orden de cosas”¹³¹

El episodio revela la intención del régimen por aparecer como el representante del interés general en función de la concepción subyacente del estado como autónomo y distante de la influencia de las clases. Según Mendé, era el estado el que fijaba los objetivos a alcanzar de acuerdo a los intereses generales, y eran los intereses particulares los encargados de llevarlos adelante. Esta referencia podría conducir a subestimar la influencia de algunos industriales particulares en la definición de la política sectorial. Pero aquí no interesa dar cuenta de esa influencia sino explorar el impacto que organizaciones que se proclamaban como representativas de los intereses de los industriales tenían sobre la definición de las políticas públicas.

Este episodio permite observar también cómo el régimen ambicionaba integrar a los representantes empresariales imponiendo sus propias condiciones, en especial la unificación de las organizaciones. Pero aún en el caso de la rama textil, la segunda en importancia por el valor de la producción, no había canales de comunicación con el estado y los empresarios apostaban a la influencia directa sobre sectores de la burocracia¹³².

En suma, el papel de los empresarios en la elaboración inicial de la política oficial continuó siendo marginal. Ello no es extraño teniendo en cuenta que el régimen no había logrado la formación de una central única de alcance nacional. Aunque el gobierno se mostraba ansioso por dar participación a los empresarios en la elaboración de la política industrial, esta seguía transcurriendo a través de las peticiones de las cámaras y de los contactos aleatorios entre sus representantes y distintas agencias estatales.

¹³¹ Ídem, p. 280.

¹³² El caso es más significativo si se tiene en cuenta que desde 1949 la rama textil era la que recibía la mayor proporción de créditos del Banco de Crédito Industrial Argentino.

3.1. La C.G.E. y el régimen peronista:

A finales de 1952, bajo la presión del gobierno, se habían dado los pasos iniciales para la unificación de las fuerzas empresarias. La organización definitiva de la Confederación General Económica tuvo lugar en agosto de 1953. En diciembre el parlamento sancionó una ley 14.295 de asociaciones patronales que venía a cristalizar la concepción oficial. Esta norma, que se anunciaba como la contraparte del decreto ley de 1945 que regulaba a los sindicatos obreros, venía ocho años después a cumplir con la intención peronista de consolidar la negociación entre las asociaciones profesionales a nivel nacional.

Aunque la ley hablaba de empleadores y no de empresarios, superaba el marco gremial en la medida en que disponía la posibilidad de conformar federaciones y confederaciones que representaran los intereses de una región y no de una actividad. De esta forma, a las tres confederaciones nacionales de la Industria, el Comercio y la Producción se sumaron 25 confederaciones regionales.

El control estatal sobre las asociaciones de empleadores se ejercía particularmente sobre las entidades de segundo y tercer grado: las federaciones que agrupaban a las cámaras o empresas, y las confederaciones que hacían lo propio con las primeras. En estos casos, el ministerio de Trabajo era la única autoridad existente para conferir o retirar la personería jurídica¹³³. Este control se justificaba en virtud del papel estratégico de estas asociaciones en la colaboración con las diversas esferas del estado.

Las interpretaciones sobre la C.G.E. han marcado la existencia de un corte entre sus principios económicos y los que habían propiciado sus antecesoras. Así, por ejemplo, Dardo Cúneo afirmó que la C.G.E. tenía una concepción diferente en cuanto a las

¹³³ En contraste las cámaras podían actuar libremente sin mayor requisito que su inscripción en un registro oficial. *Boletín de Cámara de Comercio Argentino Alemana*, n° 33, 1954, pp. 331-334.

implicancias sociales de la industrialización orientada al mercado interno¹³⁴. Más recientemente, James Brennan ha señalado que la entidad agrupaba a los intereses empresariales del interior a los que supone más favorables a la expansión del mercado interno y el ascenso de los niveles de vida obrera, así como más afines a los principios nacionalistas del peronismo¹³⁵. Asimismo, la C.G.E. se habría diferenciado de sus predecesoras en el intento por superar el paternalismo característico de la U.I.A. y aplicar las técnicas de organización científica del trabajo y gerenciamiento¹³⁶.

Estas interpretaciones presentan algunas dificultades. Si bien es cierto que la C.G.E. estaba dominada por las organizaciones del interior y financiada fundamentalmente por las grandes empresas del litoral¹³⁷, es difícil sostener la idea de que los empresarios del interior eran más favorables a la expansión del mercado interno y por ello más cercanos al régimen. Pocas eran las industrias del país que exportaban o incluso que podían pensar en un futuro cercano en otro mercado que no fuera el interno. Además, los empresarios del interior compartían con los demás las críticas con respecto de las políticas peronistas, especialmente las laborales. Aunque Brennan sostiene que la C.G.E. fue asumiendo poco a poco una postura más dura frente a la política laboral, en realidad las críticas tenían sus orígenes en los congresos del norte de finales de los años cuarenta¹³⁸. También resulta bastante débil la evidencia disponible acerca del interés de la C.G.E., como representante del interior, por la aplicación de normas que permitieran crear una cultura industrial moderna que reemplazara al paternalismo. Parece bastante claro que las grandes empresas eran las más interesadas en aplicar las técnicas de organización científica del trabajo y los

¹³⁴ Dardo Cúneo, *op. cit.*, pp. 172-180.

¹³⁵ James Brennan, *op. cit.*, pp. 117-123.

¹³⁶ *Ídem*, p. 124. Véase también Freels, p.18.

¹³⁷ Paul Lewis, *op. cit.*, p. 212.; Brennan, *op. Cit.*, p. 122.

¹³⁸ Aunque el autor los cita como antecedentes de la C.G.E., no analiza sus debates.

conceptos americanos sobre gerenciamiento, que resultaban menos útiles y aplicables para las pequeñas y medianas empresas.

En realidad, más que una ruptura se observa una continuidad en la apreciación de las políticas oficiales por parte de las organizaciones empresariales. Así, por ejemplo, el principio de la iniciativa privada fue considerado por la C.G.E. como “base del progreso y cohesión social”¹³⁹, a la par que se propició la venta de las industrias del estado¹⁴⁰. Lejos de mantenerse en una postura de nacionalismo económico, la entidad reclamó el otorgamiento de concesiones a las compañías extranjeras para la explotación de petróleo. Más aún, recogió en Estados Unidos y elevó al gobierno las inquietudes a favor de una mayor liberalización para las inversiones extranjeras y del comercio con el exterior, señalando que era “el momento de volver gradualmente hacia el multilateralismo”¹⁴¹. Finalmente, durante 1954 señaló las dificultades creadas por los incrementos salariales impuestos por la renovación de los convenios colectivos sin la contrapartida de autorizar incrementos de precios¹⁴², el desgaste intensivo de las maquinarias, la escasez de materias primas y los problemas en el suministro de energía eléctrica¹⁴³. Podría objetarse que estas demandas tenían relación con la participación de antiguos dirigentes porteños y rosarinos en la nueva entidad, pero es obvio que eran problemas comunes al sector industrial. En suma, la C.G.E. no sostuvo posiciones esencialmente diferentes a las entidades que la precedieron¹⁴⁴.

Sin embargo, como señala Brennan, la C.G.E. representó algo nuevo. Su base federalista permitió, por primera vez, dar resonancia nacional a los problemas de las industrias

¹³⁹ C.G.E., *Memoria*, Bs. As., 1955, p. 2.

¹⁴⁰ C.G.E., *Informe de la Misión de la Confederación General Económica de la República Argentina a los Estados Unidos de Norteamérica* Bs. As., 1954, p. 65.

¹⁴¹ *Ídem*, p. 16.

¹⁴² C.G.E., *Memoria*, Bs. As., 1955, p. 42.

¹⁴³ C.G.E., *Informe Económico*, Bs. As., 1955, pp. 58-74.

¹⁴⁴ Peter Waldmann, *op. cit.*, p. 203.

regionales, especialmente a través de congresos regionales y provinciales¹⁴⁵. Por otra parte, la entidad y las organizaciones que la componían, como la C.G.I., obtuvieron representación en esferas oficiales. En 1953, se creó la Comisión Económica Consultiva y sus subcomisiones dependientes, en las cuales empresarios e industriales compartían espacios con representantes de los sindicatos y los consumidores¹⁴⁶. Finalmente, José Gelbard, presidente de la C.G.E., ocupó un sitio en el gabinete nacional.

La relación de la entidad con el régimen se hizo lo suficientemente estrecha como para ser puesta fuera de la ley después de septiembre de 1955. Pero eso no significó que representara sectores marginales de los industriales, terratenientes y el capital comercial. La composición de su primera comisión puso en evidencia la convivencia entre pequeños y grandes empresarios y la presencia de importantes dirigentes de las grandes entidades empresariales del Litoral¹⁴⁷.

3.2. La Confederación General de la Industria y la política industrial, 1953-1955:

La consolidación de la C.G.I. daría lugar a los primeros intentos de colaboración estable entre el régimen y los industriales a fin de alcanzar los objetivos del plan de gobierno. En

¹⁴⁵ Waldmann, *op. cit.*, p. 203.; Brennan, *op. Cit.*, pp. 120-121. En 1954 tuvieron lugar dos convenciones de presidentes, secretarios y tesoreros de las Federaciones Regionales del país. En marzo de 1955 se realizó el Primer Congreso Económico de la Patagonia. Véase C.G.E., *Memoria*, Bs. As., 1955, pp. 28-29.

¹⁴⁶ Se crearon subcomisiones de Comercio Interior y Precios; de Nivel de Vida; de Industrias de Transformación; de Vivienda; de Comercio Exterior y de la Producción Agropecuaria. Véase *idem*, p. 53.

¹⁴⁷ Gelbard era presidente; vicepresidente primero Agustín Seghezze, terrateniente santiagueño y socio de la Sociedad Rural Argentina. Un antiguo dirigente de la U.I.A., Francisco Muro de Nadal, ocupó la vicepresidencia segunda. El estanciero y socio de la S.R.A. José G. Elordy fue designado secretario, mientras que un empresario maderero, Héctor Tortosa, fue designado prosecretario. Como tesorero se convocó al metalúrgico Aquiles Merlini y como pro tesorero al empresario mercantil Oscar Blake. Completaban la comisión como vocales Eduardo Azaretto de la empresa Bagley; el terrateniente y socio de la S.R. A. Roberto Mercier; el marplatense Roberto Aragoné propietario de una empresa mayorista; los mendocinos Francisco Lucena Racedo y Luis Pincolini de la industria vitivinícola; los empresarios metalúrgicos Carlos Carlini Carranza y Víctor Manuello; los tucumanos Juan Taranzo y Juan Tártara de la industria azucarera y molinera respectivamente; Camilo Matta de la industria textil; el comerciante bonaerense Carmelo Calarco y el abogado riojano Camilo O. Matta.

ese contexto, la realización del Congreso de la Industria marcó un punto de partida¹⁴⁸. El acto puso de manifiesto hasta qué punto los industriales habían participado sólo marginalmente de la elaboración primaria del Segundo Plan Quinquenal, así como el nuevo papel que se le estaba otorgando a las entidades empresariales en el seno del gobierno. En su discurso inaugural, Perón les prometió que en adelante el gobierno no tomaría decisión alguna sin consultarlos previamente¹⁴⁹. Por su parte, el presidente de la C.G.I. hizo público el nuevo estatuto al señalar la igualdad de representación lograda por los industriales en el aparato estatal frente a los representantes de los sindicatos obreros¹⁵⁰. De esta manera, hasta 1953, el rol central otorgado a los empresarios en la elaboración de la política industrial era más un proyecto que una realidad.

El Congreso permitió a los tres mil delegados participantes expresar su opinión con respecto a las políticas peronistas. Ninguna de las demandas expresadas entonces era nueva. Como hemos señalado, durante los años de la inmediata posguerra los industriales habían llamado la atención sobre los problemas generados por la caída de la productividad, el ausentismo obrero, las comisiones internas, la escasez de maquinarias, bienes e insumos importados, y la insuficiencia del crédito como inconvenientes que estaban afectando el desempeño industrial. Lo que se había modificado era el contexto en que esas demandas se expresaban. En primer lugar, era la primera vez desde 1946 que los industriales se reunían en un congreso y expresaban públicamente sus reivindicaciones¹⁵¹. En el pasado las

¹⁴⁸ Para entonces la Comisión Directiva de la organización estaba presidida por Eduardo Verardo, ex miembro de la comisión directiva de la U.I.A. entre 1940 y 1944, quien encabezaba la Cámara de Especialidades Medicinales. La vicepresidencia era ocupada por el veterano dirigente rosarino Ángel Borghi.

¹⁴⁹ Verardo alertó sobre la inexistencia de canales de comunicación formales en el ámbito provincial, lo que constituía una vieja aspiración de la C.A.C.I.P. Véase, Confederación General de la Industria, *Congreso General de la Industria: La Industria Argentina en el 2do. Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, pp. xxiii-xxiv.

¹⁵⁰ Ídem, pp. xx-xxi.

¹⁵¹ El Congreso de la Economía Argentina organizado por la A.A.P.I.C. en 1947 fue como hemos dicho más arriba una reunión empresarial que incluyó al capital comercial y los terratenientes.

demandas se habían formulado en memoriales, telegramas o cartas dirigidas a los funcionarios. Aún cuando esos reclamos eran retomados por los grandes diarios, su impacto en la opinión pública solía ser menor. En contraste, el congreso contaba con el apoyo oficial patentizado con la presencia de Perón en su sesión de inauguración¹⁵².

En segundo lugar, los efectos de la crisis y de la política oficial crearon una coyuntura especialmente difícil para las industrias, muchas de las cuales estaban operando con una importante capacidad instalada ociosa. Estas condiciones se prolongaron durante buena parte de 1953, por lo que las demandas empresariales se potenciaron.

Entre las peticiones levantadas, algunas pusieron de manifiesto la ofensiva de los industriales para modificar las relaciones de fuerza en el interior de la sociedad. Los industriales textiles propusieron la generación de un clima para el abordaje a escala nacional de la cuestión de la productividad. Dado que la compresión de la capacidad para importar hacía imposible el incremento de la misma por medio de la introducción de maquinarias, se exigía “la flexibilización de convenios colectivos de trabajo en aquellos aspectos que actualmente impiden la reorganización de la industria”¹⁵³. A esta demanda los industriales metalúrgicos le sumaron la creación de una comisión obrero-patronal para el estudio de las leyes sociales. En especial, propiciaron la sanción de un Código de Trabajo que reglamentara las funciones y atribuciones de las comisiones internas de fábrica¹⁵⁴.

Otras demandas de los industriales se localizaron sobre las políticas públicas, en especial la necesidad de eliminar la doble tributación, flexibilizar la política crediticia, facilitar y eliminar trabas para la importación de materias primas e insumos, incrementar la provisión

¹⁵² La presencia de Perón en celebraciones oficiales del Día de la Industria había sido bastante infrecuente por la difícil relación entre el régimen y las organizaciones de industriales que se sucedieron desde 1946 y las implicancias que su concurrencia tenía en cuanto al reconocimiento de la legitimidad de las mismas.

¹⁵³ Ídem, pp. 392-396.

¹⁵⁴ Ídem, pp.250-252.

de energía; y reducir la competencia de las industrias en manos de estado, especialmente en el caso de la rama metalúrgica.

Luego del Congreso se inició un nuevo vínculo entre el gobierno y los industriales. Por un lado, la ofensiva empresaria sobre la cuestión de la productividad recibió el respaldo oficial, no sin ciertas contradicciones. Por el otro, las organizaciones empresarias fueron ocupando lugares estratégicos para la aplicación de la política industrial.

En relación con la primera cuestión, en 1954, la C.G.I. organizó un Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo con el apoyo de la C.G.E.¹⁵⁵. Aunque el encuentro también tocó temas referidos a la aplicación de técnicas gerenciales, pronto se concentró en el problema de la remoción de los obstáculos que los convenios colectivos y el accionar de las comisiones internas de fábrica presentaban para el incremento de la productividad. Esta evolución se expresó en la invitación cursada a la C.G.T. a fin de discutir esta problemática y en la definición de la cuestión como el resultado de la aplicación de conocimientos científicos sobre los procesos de trabajo¹⁵⁶.

A fines de octubre, este tema recibió un nuevo impulso a través de la convocatoria de la C.G.T. a un congreso nacional que se realizaría en marzo de 1955. En enero de ese año, Perón inauguró el ciclo de propaganda del evento con un discurso donde señaló que la etapa de distribución de la riqueza había llegado a un punto límite de acuerdo al grado de capitalización del país, subordinando toda mejora a una mayor productividad¹⁵⁷. El discurso

¹⁵⁵ La inauguración del congreso, en agosto de 1954, fue presidida por Perón y el ministro de Trabajo Alejandro Giavarini. El análisis del evento puede verse en Marcos Giménez Zapiola y Carlos Leguizamón, "La Concertación Peronista de 1955: el Congreso de la Productividad" en Juan Carlos Torre (compil.), *La Formación... op.cit.*, pp. 327-328; Rafael Bitrán, *El Congreso de la Productividad*, El Bloque Editorial, Bs. As., 1994, pp. 66-73.

¹⁵⁶ Rafael Bitrán, *op. Cit.*, pp. 68-69.

¹⁵⁷ Juan Perón, *Cada argentino debe producir al máximo para engrandecer y enriquecer la República dijo Perón en el acto inicial de la campaña de difusión del Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social*, Bs. As., Presidencia de la Nación, 1955, p. 9.

presidencial se esforzaba en demostrar que los incrementos de la productividad asegurarían mayores retribuciones a los trabajadores, lo que ponía en evidencia la resistencia de la dirigencia sindical a debatir la cuestión¹⁵⁸. Las objeciones sindicales hallaron eco en el discurso del secretario de la C.G.T. quien, ante Perón y la dirigencia de la C.G.E., convocó a apuntalar las conquistas sociales y a reducir, a través de la mecanización, los esfuerzos de los trabajadores¹⁵⁹.

Por su parte, Gelbard demandó de la clase trabajadora no exigir al estado mayor bienestar social sino alcanzarlo por medio de la colaboración con el capital. Para ello señaló que era imprescindible deponer mutuas desconfianzas¹⁶⁰. Pero bajo la apelación acuerdista podía observarse la ofensiva de la central empresarial en esa coyuntura. Así aunque señaló que era obligación del empresario velar por la utilización racional de las maquinarias, las materias primas y la mano de obra y, además, volcar sobre el mercado una producción creciente y de calidad, reclamó para los empresarios “un horizonte en que el pensar espontáneo y la libre acción de planeamiento y conducción dentro de la empresa sean estimulados”¹⁶¹. Pocos días antes, Aquiles Merlini había expresado en términos más directos las demandas del sector:

“Hemos aprendido a considerar al obrero como el factor preponderante de nuestro éxito o fracaso, y sus relaciones con él, a través de las Comisiones Internas, se plantean en términos de igual a igual. Pero insistimos e insistiremos siempre en que cada cual debe ocupar el lugar que le corresponde en la organización del trabajo y que el industrial es el responsable absoluto de ella. El empresario debe hacer sus planes y recurrir, combinar y utilizar los elementos de trabajo sin interferencias, respetando rigurosamente convenios, pero manteniendo indeclinable los que le son privativos. La industria es una lucha constante, de la que el empresario es el general en jefe. No sabemos de ninguna escuela de guerra que permita compartir el mando con los soldados o que éstos controlen o manejen a sus superiores inmediatos. Sin embargo, algo de eso ocurre cuando la Comisión Interna interfiere en las medidas que la Dirección dispone o cuando los delegados citan al capataz al sindicato para darle un ‘café’ ”¹⁶²

¹⁵⁸ *Ídem*, p. 12.

¹⁵⁹ Juan Perón, *op. Cit.*, p. 20.

¹⁶⁰ *Ídem*, pp. 27-28.

¹⁶¹ *Ídem*, pp. 28-29

¹⁶² *Metalurgia*, Año XX, n° 168, diciembre de 1954, p. 5.

En definitiva, este congreso se convirtió en una expresión de la ofensiva empresarial para redefinir los niveles de rendimientos de los trabajadores. Como tal, la demanda no era nueva pero adquiría mayor dramatismo en el contexto de una economía semiindustrializada, con escasez de divisas y pleno empleo¹⁶³. La estrategia empresarial consistió en reiterar el criterio expresado en 1954 sobre el peso que tenía el trabajo en el aumento de la productividad, y presentar ese incremento como una cuestión estrictamente técnica y por ello fuera de la discusión sociopolítica¹⁶⁴. La demanda de los empresarios se localizó sobre la instauración del principio de salarios por rendimiento y de niveles de rendimiento mínimo por jornada. La respuesta de los dirigentes obreros, aunque no fue homogénea, aceptó el principio pero lo condicionó al respeto de los convenios colectivos. En cambio, el reclamo por la limitación de las atribuciones de las comisiones internas, que buscaba crear las condiciones para la racionalización, no fue aceptado¹⁶⁵.

Finalmente, el Acuerdo Nacional de Productividad que surgió como producto del evento tradujo el trabajoso consenso creado entre el gobierno, la C.G.T. y la C.G.E.. Las partes aceptaron las demandas de los empresarios limitadas al incremento de la productividad por vía del empleo racional de la mano de obra, la instauración de salarios por rendimiento y la concertación de acuerdos entre el capital y el trabajo que no vulneraran los convenios colectivos en vigencia. Pero junto a estas recomendaciones que parecían otorgar cierta ventaja al capital, se afirmaba también la necesidad de aplicar programas de capacitación de la mano de obra y diseñar medidas con el objetivo de prever el desempleo tecnológico y de

¹⁶³ Daniel James, "Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina" en *Desarrollo Económico*, vol. 21, n° 83, octubre diciembre de 1981, pp. 322-330.

¹⁶⁴ Bitrán, op. Cit., pp. 122-131.

¹⁶⁵ James, op. Cit., pp. 333-334; Giménez Zapiola y Leguizamón, op. Cit, p. 349; Bitrán, op. cit., p. 234.

elevant los niveles de vida¹⁶⁶. Por lo demás, en los seis meses finales del régimen no se firmó acuerdo alguno para llevar a la práctica estos principios¹⁶⁷.

Paralelamente al planteamiento de la cuestión del incremento de la productividad, dirigentes empresariales lograron conquistar posiciones importantes para la aplicación de la política sectorial. A partir de 1954, miembros de la C.G.I. fueron designados en organismos burocráticos, crediticios e industriales del estado¹⁶⁸.

La política de distribución de las divisas, elaborada hasta entonces en forma exclusiva por el Banco Central, pasó a ser diseñada con la colaboración de las federaciones industriales. En 1954, al igual que en años anteriores, se trazó un presupuesto de divisas de acuerdo a las necesidades de importaciones de todos los sectores de la economía. Pero a partir de entonces se le dio participación a la C.G.E.¹⁶⁹. En el caso de las importaciones de bienes de capital, se elaboraron planes por sectores con la intervención de las respectivas federaciones¹⁷⁰. Aunque se ha señalado que todo ello implicó una creciente cartelización del comercio de importación y la puesta en marcha del corporativismo proclamado por los

¹⁶⁶ Bitrán, *op. Cit.*, pp. 247-248.

¹⁶⁷ James, *op. Cit.*, p. 335.

¹⁶⁸ Entre los bancos que integraron empresarios como representantes de la C.G.E. estuvieron: el Banco Industrial (decreto 18.777/54), que desde su fundación en 1944 había incorporado a los empresarios "colaboracionistas"; el Banco Hipotecario Nacional (decreto 17.728/54); el Banco Central (decreto 10.179) y el Banco de la Nación. Además de los asesores empresariales en la Justicia laboral; las Cajas Nacionales de Previsión Social y el Consejo Nacional de Relaciones Profesionales, también fueron designados miembros de la C.G.I. en la Di.N.I.E.; el I.A.P.I. (decreto 4.058/55); en la Comisión Interministerial de Reestructuración de la Tarifa de Avalúos y el Arancel de Importación (resolución 1.270/55 del Ministerio de Hacienda); en el Consejo Nacional encargado de la aplicación de la Unión Aduanera Argentino Chilena; en la Comisión Nacional de la Unión Argentino Paraguaya; en la Comisión Administradora de Empresas Frigoríficas y Afines; en el Instituto Nacional de las Carnes y en el Instituto Nacional de Granos, entre otros organismos. C.G.E., *Memoria*, Bs. As., 1955, pp. 8-13.

¹⁶⁹ B.C.R.A., *Memoria Anual*, 1954, Bs. As., p. 35. Por otra parte, la distribución de las importaciones fue crecientemente asignada a los propios industriales para lo que se requirió de los miembros de las federaciones la organización de cooperativas.

¹⁷⁰ Ídem, pp. 39-40. Esta tarea se había iniciado en 1953 e incluía a las industrias de maquinaria agrícola, del cemento, de la celulosa; máquinas herramientas, farmacéutica y lechera. Para 1954 se dispuso incorporar otros sectores. Los planes de conjunto se realizaban a fin de dar cumplimiento a los objetivos del plan quinquenal, pero no implicaba la negación de los pedidos formulados por los particulares.

peronistas¹⁷¹, no debe exagerarse la influencia de los industriales. Así, a fines de 1954, la Cámara de la Industria Metalúrgica reclamó participar en la elaboración de los planes de importaciones¹⁷². El pedido se reiteró en enero de 1955 ante el temor de recibir una avalancha de maquinarias importadas a un tipo de cambio favorable¹⁷³.

En suma, a partir de 1953, comenzó a incrementarse la influencia de los industriales agrupados en la C.G.I.. El gobierno le otorgó a esta entidad representación en los órganos que aplicaban las políticas oficiales. De cualquier manera, este proceso avanzó lentamente en dos años finales del régimen. Así, por ejemplo, las normas para la participación de las federaciones en la confección de los planes de importación sólo se dieron a conocer a principios de 1955. Además, establecían una serie de instancias de negociación intersectorial que plantean dudas sobre el funcionamiento aceitado del sistema de importaciones durante los nueve meses finales del gobierno¹⁷⁴. Incluso antes de la caída del régimen, la C.G.I. elevó críticas al presidente Perón sobre el sistema de otorgamiento de licencias de importación y la concesión de permisos de cambios¹⁷⁵.

4. Los motivos de conflictos entre el estado y los industriales:

Al reseñar los intentos peronistas de encuadrar a los industriales hemos señalado algunos de los motivos que generaron la desconfianza, la prevención o el estallido de conflictos entre los empresarios y el gobierno. En este apartado se puntualizan más sistemáticamente los aspectos de las políticas peronistas que provocaron conflictos.

¹⁷¹ Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos... op.cit.*, p. 257.

¹⁷² *Metalurgia*, n° 167, Año XX, noviembre de 1954, p. 4. El reclamo de Merlini a favor de la integración de representantes de otras cámaras pone de manifiesto de que no se trataba de la exclusión de un sector de la industria como era la de los fabricantes de maquinaria.

¹⁷³ *Metalurgia*, n° 169, Año XX, enero febrero de 1955, p. 8.

¹⁷⁴ Sobre el complejo mecanismo véase CGE, *Informe Económico*, Bs. As., 1955, p. 72.

¹⁷⁵ *Metalurgia*, Año XX, n° 175, agosto de 1955, pp. 45-46.

En primer lugar es necesario aclarar que si bien el conflicto de 1945 y el fracaso subsiguiente por establecer un nuevo vínculo orgánico entre el estado y los industriales, condicionaron la posibilidad de que éstos pudieran influir en la elaboración de la política industrial, la estrategia peronista benefició al sector industrial. La redistribución del ingreso, el control de las importaciones, la aplicación de una política crediticia expansiva y la subvención de las importaciones de combustibles e insumos, mejoraron los beneficios estimulando la ampliación de plantas y renovación de los bienes de capital. Sin embargo, otros aspectos de las políticas oficiales provocaron tensiones, especialmente luego de 1949.

Una primera fuente fue la política laboral, causa del enfrentamiento de 1945 que siguió constituyendo una de las principales aristas irritantes de las políticas públicas. En efecto, esos años se caracterizaron por un fuerte crecimiento de los salarios reales. Ello no significaba *per se* un perjuicio para los industriales que encontraban en la demanda interna su principal mercado. Sin embargo, este no era el caso de las industrias ligadas al mercado externo, especialmente los frigoríficos. Otras industrias que comenzaban a exportar, como la industria del calzado y la textil, señalarían en la elevación de los costos laborales una de las causas de la estrepitosa caída de las exportaciones¹⁷⁶.

El incremento de los salarios fue impulsado a través de numerosas huelgas, a menudo apoyadas por la Secretaría de Trabajo, y al éxito de la expansión sindical cuyos afiliados aumentaron de 434.814 a 2.334.000 en 1951¹⁷⁷. En una economía de pleno empleo ello significó un fuerte poder de negociación para las organizaciones obreras. Paralelamente, las tratativas obrero patronales para la firma de los convenios colectivos anuales solían

¹⁷⁶ En 1948, la Cámara Argentina del Calzado señaló que como vía para la expansión era esencial exportar. Reclamó un tipo de cambio preferencial para estimular las exportaciones cuyo pico había alcanzado dos millones y medio de pares en 1946. Véase *Camoati*, Año IX, n° 97, junio de 1948, p. 209.

¹⁷⁷ Walter Little "La organización obrera y el estado peronista" en Juan Carlos Torre, *La Formación...op.cit.*, p. 307.

finalizar con incrementos salariales que debían aplicarse con retroactividad. Aunque tanto los aumentos de salarios como las cláusulas de retroactividad darían lugar a que desde el estado se aplicaran políticas compensatorias (como, por ejemplo, generosos préstamos), el acceso a las mismas no parece haber sido generalizado. Es probable que las grandes empresas obtuvieran mejores resultados que las pequeñas. Paralelamente, se encontraron otras vías no menos efectivas, pero más perjudiciales para la colectividad, para alivianar estas cargas; en especial, el incremento de las deudas con las Cajas de Jubilación¹⁷⁸.

Pero la movilización obrera no se reducía a la exigencia de aumentos de salarios, sino que involucraba peticiones a favor de la modificación de los escalafones y el mejoramiento de las condiciones de salubridad en las plantas. La introducción de nuevas categorías significaba incrementos importantes en el costo de la mano de obra¹⁷⁹. A ellos se sumaban las cargas en seguridad social. En 1947, los industriales del calzado calculaban que éstas alcanzaban al 60 % de los costos salariales¹⁸⁰.

A estas demandas se sumaba el poder de las comisiones internas de fábrica que, lejos de mostrarse como vehículos de la colaboración obrero patronal, eran acusadas de ser “fuentes de desorden, indisciplina y anarquía”¹⁸¹. Las comisiones solían negarse a aceptar modificaciones de tareas en los trabajadores, organizaban asambleas dentro del horario de trabajo y se mostraban efectivas para declarar huelgas. En varias oportunidades ni la autoridad de los sindicatos podía poner límites a la autonomía de las comisiones internas.

¹⁷⁸ En 1950-51 el incumplimiento de obligaciones con la seguridad social alcanzó el 10 % del total, pero al año siguiente trepó al 36 %, y entre 1953 y 1957 se mantuvo en un 29%. Hugh Schwartz, “The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958” en *Yale Economics Essays*, 1967, p. 289, nota 37.

¹⁷⁹ *Metalurgia*, Año XIII, n° 89, septiembre de 1947, p. 3

¹⁸⁰ *Gaceta Textil*, n° 143-144, enero febrero de 1947, p. 13.

¹⁸¹ *Metalurgia*, Año XII, n° 86, junio de 1947, pp. 3-4. Antonio Sudeiro, uno de los principales ingenieros de Di Tella, recordó años después que durante el peronismo “los obreros cambiaron tanto que en las fábricas uno ya nada podía decirles”. Véase Thomas Cochran y Rubén Reina, *Espiritu...op.cit.*, p. 214.

El conflicto social asumió otras formas no menos inquietantes para los industriales. A comienzos de la posguerra la productividad de la mano de obra decayó, a la par que trepó el ausentismo. En 1947, un industrial señaló que las causas de estos fenómenos residían tanto en la seguridad que brindaban las leyes sociales como por el pleno empleo:

“el obrero gana hoy lo suficiente para perder uno o dos días de labor por mes, sin que su presupuesto se resienta; sabe que ahora no le es necesario tener una reserva frente a cualquier eventualidad, porque en razón de verdad no tiene tal problema; si mañana enferma su patrón habrá de pagarle igual y puntualmente sus jornales; si su patrón decide prescindir de sus servicios por faltas reiteradas, tanto mejor para él; leyes previsionales pondrán inmediatamente en sus manos un pequeño capital y sabe que no será necesario golpear muchas puertas para lograr otra ocupación, que siempre espera será mejor y más remunerada que la que dejó”¹⁸²

Aunque el gobierno reaccionó ante estas manifestaciones señalando la responsabilidad social de los obreros¹⁸³, estos problemas no fueron de fácil resolución hasta que no se modificaron las condiciones del mercado de trabajo. Para los industriales, la caída de la productividad y el aumento del ausentismo cuestionaban la aplicación de sistemas de retribución por productividad que, según estimaban, no tendrían efectos importantes¹⁸⁴.

La generalización de los beneficios sociales y el pleno empleo afectaron particularmente a las grandes empresas que perdieron el atractivo ofrecido por las ventajas que solían acordar a sus trabajadores durante la década de 1930¹⁸⁵.

Un segundo motivo de tensión fue la política de control de precios. La campaña contra el agio de 1946 significó que la inflación sería combatida con instrumentos heterodoxos del tipo de los aplicados durante la guerra y no mediante la liberación de controles y la reducción de los gastos públicos, como demandaban los economistas ortodoxos. Se confeccionaron listas de precios máximos que incorporaron una enorme cantidad de

¹⁸² *Metalurgia*, Año XIV, n° 101, octubre de 1948, p. 23.

¹⁸³ El ministro de Salud Pública, Ramón Carillo señaló que la desertión individual era un “acto de carnerismo obrero”. Véase *Gaceta Textil*, n° extraordinario de 1948, p. 20.

¹⁸⁴ Edmundo Zeiter, “El Ausentismo Obrero y el Encarecimiento de los Artículos de Primera Necesidad”, en *Gaceta Textil*, n° extraordinario de 1948, pp. 38-39.

¹⁸⁵ Thomas Cochran y Rubén Reina, op. Cit., p. 215.

productos. Si bien podría pensarse que la política de control de precios afectó sobre todo a los comerciantes minoristas, el tipo de regímenes adoptados incluyó a los mayoristas e industriales. Muy pronto, los precios máximos fueron reemplazados por el sistema de beneficios fijos, sobre todo en el caso de los productos de primera necesidad y los textiles. Los otros quedaron sometidos al sistema más simple pero más perjudicial de precios máximos. En este caso, la Subsecretaría de Comercio era la encargada de confeccionar las listas de precios máximos que en general solían retrotraer su nivel al alcanzado en meses anteriores sin considerar los incrementos de salarios o inclusive los costos de las materias primas. Para peor, a partir de 1948, los empresarios se vieron sometidos a la doble presión de nuevas demandas salariales y a la prohibición oficial de trasladar los incrementos salariales a los precios. Aunque, como veremos en la tercera parte de esta tesis, a partir de 1950 se autorizaron esos traslados, (con lo cual se impulsó la inflación de costos y la puja redistributiva) la fuerte intervención estatal sobre los mercados perturbó el clima de negocios, alentando el mercado negro.

Un tercer aspecto que fue motivo de conflictos fue el control de importaciones. Por un lado, esta política benefició a los industriales al reducir la competencia de bienes similares y permitir la introducción de insumos a precios subsidiados. Pero, por otro lado, la aplicación de la política fue problemática. Los industriales se quejaban de la tardanza en las tramitaciones de permisos previos que amenazaban la continuidad de la producción y de los graves errores en el tipo o calidad de bienes importados por las agencias oficiales como el I.A.P.I.. Aunque estas fallas eran propias de las políticas de planificación, las capacidades locales no estaban preparadas para evaluar los desafíos de las cambiantes demandas de una economía en proceso de industrialización. Además, el intervencionismo estatal obligó a los

industriales a atender en forma privilegiada los vínculos con la burocracia pública por sobre la mejora de la organización productiva de sus empresas.

Por otra parte, el control de importaciones también perjudicó directamente a los industriales, especialmente luego de 1949. La escasez de dólares condujo a una política que desestimulaba las importaciones desde la nación que estaba a la cabeza de los adelantos técnicos, lo que resultaba riesgoso para la competitividad del sector industrial local. A la vez, la necesidad de vender granos y aceites limitó en parte la decisión local de qué importar. Este límite fue particularmente importante en el caso del comercio angloargentino y en las ramas textil y metalúrgica¹⁸⁶.

Como hemos visto, la intervención directa del estado en la industria también generó conflictos. En este sentido, el desempeño del estado industrial fue ambiguo. Por un lado, la creación de nuevas industrias, como por ejemplo las vinculadas a las necesidades de las Fuerzas Armadas, alentó el desarrollo de empresas químicas y metalúrgicas privadas. Por otro lado, la incursión del estado en líneas de producción que ya se habían desarrollado, como el caso de las empresas metalúrgicas de Di.N.I.E. y Fabricaciones Militares, obligó a las empresas privadas a competir por insumos de importación crecientemente escasos como por un mercado interno cuya demanda se debilitaba.

Mientras el estado competía con la industria privada, a comienzos de la década de 1950, los industriales se vieron perjudicados por el fracaso de los planes peronistas para incrementar la producción de energía eléctrica. Inicialmente las interrupciones del fluido fueron sorpresivas, pero en marzo de 1952 el Ministerio de Industria estableció un ordenamiento riguroso. Se fijaron prohibiciones de consumo para las diferentes ramas de la industria durante una mañana por semana. La violación de la reglamentación incluyó

¹⁸⁶ *Camoati*, Año X, n° 112, septiembre de 1949, pp. 265-267.

severas penas que iban desde la suspensión del servicio durante 48 horas, 30 días o, en caso de reincidencia, el corte del servicio en forma definitiva¹⁸⁷.

Los problemas en la provisión de energía afectaron a todo el sector industrial. Aunque existía la alternativa de adquirir generadores propios, ella estaba reservada a las grandes empresas. Aun para ellas implicaba un incremento de los costos al demandar cuantiosas inversiones y mano de obra especializada. La escasez de energía se mantuvo hasta 1955, especialmente en Buenos Aires. Ese año el gobierno puso en marcha la usina de San Nicolás, la que sirvió para aliviar sobre todo la escasez de fluido en Rosario¹⁸⁸

En suma, la aplicación de las reformas sociales, el nuevo estatus conferido a los trabajadores y el incremento del intervencionismo estatal durante los años peronistas generaron tensiones entre los industriales y el gobierno. Si bien estas tensiones merecieron la atención del régimen, a menudo eran resultado del papel otorgado al estado por los peronistas y del nuevo patrón distributivo surgido durante la posguerra.

5. Algunas consideraciones finales:

Este capítulo ha argumentado que el peronismo fracasó en su intento de construir una comunidad organizada de tipo corporativo. Hasta comienzos de los años cincuenta, no se constituyó una central empresaria única que fuera reconocida por el estado como un interlocutor legítimo. Este retraso fue producto, por un lado, del enfrentamiento entre el régimen y los dirigentes industriales durante los años de ascenso de Perón. Por otro lado, de la desconfianza que la participación empresaria encontraba en las tradiciones ideológicas del movimiento obrero y en el catolicismo social que había impregnado las ideas del GOU.

¹⁸⁷ La jornada perdida podía recuperarse el sábado por la tarde o bien los días de semana fuera del turno de 18 a 22 horas. *Camoati*, Año XII, n° 143, abril de 1952, pp. 103-104.

¹⁸⁸ *Camoati*, Año XV, n° 180, marzo de 1955, p. 120.

A estos factores se sumó una concepción que le otorgaba un papel central a la burocracia en la definición de las políticas públicas.

En conjunto, estos factores se combinaron para impedir el surgimiento de organizaciones industriales que fueran legítimas a los ojos del estado y la constitución de canales orgánicos de vinculación entre el estado y los empresarios. De esta forma, la política industrial fue elaborada en un virtual aislamiento con respecto de las organizaciones del sector. Este aislamiento no impidió que algunos industriales ejercieran influencia personal sobre las agencias estatales, pero ello redundó apenas en beneficios particulares

La crisis de 1952 modificó esta situación al poner de manifiesto una creciente la ofensiva del capital expresada a través de la reducción de la inversión y la discusión en torno a la cuestión de la productividad. La crisis llevó al régimen a moderar sus políticas distribucionistas y racionalizar, aunque no reducir, el papel del estado. La necesidad de frenar la puja distributiva permitió la consolidación de un proyecto de organización empresarial que implicó la integración del movimiento industrial del interior. En estas circunstancias tuvo lugar la elaboración del Segundo Plan Quinquenal que, como el primero, fue ajeno a la influencia de dichas organizaciones. Esta situación se modificó parcialmente a partir de 1953, cuando el régimen legitimó a la C.G.E. y la C.G.I.. Pero sólo lentamente surgieron canales de vinculación orgánica entre el estado y los empresarios, y se pusieron en marcha de políticas públicas consensuadas. El derrocamiento del régimen encontró a la comunidad organizada en construcción.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas