

La industrialización como problema de agenda pública

Actores intervinientes durante el peronismo (1943-1955)

por **Sonia Balza**¹

Belini, Claudio

*Convenienciando al Capital. Peronismo, burocracia, empresarios
y política industrial, 1943-1955*

Buenos Aires, Imago Mundi, 2014, 243 pp.

ISBN 978-950-793-167-3

Introducción¹

Claudio Belini es Doctor en Historia de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CONICET y del Instituto Ravignani, donde coordina el Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana (PEHESA). Se desempeña como Profesor Adjunto en la Facultad de Filosofía y Letras, y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y como Profesor Invitado en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES). Asimismo codirige *Hindustri@*, revista electrónica de historia de la industria. Sus principales líneas de

¹ Maestranda en Sociología Económica, IDAES-UNSAM. Contacto: balzasonia@yahoo.com.ar.

investigación son la historia industrial argentina y la historia económica argentina en el siglo XX.

El presente libro aborda la distancia entre los proyectos político-económicos de 1946 y la realidad de esos proyectos en 1955. Busca estudiar el proceso mediante el cual la “cuestión industrial” se convirtió a principios de la década de 1940 en un problema de agenda pública, elaborando políticas sectoriales y empleando instrumentos para su aplicación. Por tanto, este libro se propone abordar el tema a partir del análisis de las políticas públicas, al que incorpora variados actores que en conjunto y contradictoriamente inciden en los contenidos y en la instrumentación los objetivos por alcanzar. El autor completa el análisis sobre la elaboración y aplicación de la política industrial realizado en una obra previa, *La industria peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*.

Marco teórico

Los antecedentes bibliográficos que conforman su corpus teórico podrían definirse del siguiente modo: por un lado, las interpretaciones clásicas, comenzando por el estructuralismo cepalino, que puso el acento en las trabas impuestas al desarrollo por el deterioro de los términos del intercambio. La tradición marxista, estudiando la naturaleza de la burguesía argentina y su papel histórico. La Teoría de la Dependencia, que sostiene que el peronismo fue producto de las contradicciones surgidas al calor de la industrialización acelerada, y los aportes de Peralta Ramos sobre alianza de clases, conformada por fracciones de la burguesía industrial, la clase obrera y un sector del estado erigido como árbitro de las clases, que había impulsado la industrialización a partir del impulso al mercado interno y una estable composición orgánica del capital. Un segundo bloque de antecedentes se caracteriza por los estudios de historia económica específicos sobre el periodo. Una interpretación incorpora los factores externos como condicionantes de la política peronista (Villanueva, Llach y Di Tella), mientras que la segunda sostiene que fueron las consideraciones internas las que determinaron la orientación de la política peronista (Díaz Alejandro, Waisman y Lewi). Luego los estudios específicos de política industrial. Schwartz enfatiza la importancia del crédito bancario y la protección aduanera en el proyecto industrializador. Girbal retomará la importancia de la política crediticia y cómo esta tendió a beneficiar a las industrias más tradicionales. Por otro lado, Brennan, Rougier y Sidicaro estudian los vínculos entre los empresarios y el gobierno de Perón. Es en esta última línea de intervención que este

texto se ubica. Cierta vacancia en torno al diseño de políticas públicas con énfasis en los instrumentos elaborados por el peronismo le permite al autor desarrollar en seis capítulos la cuestión industrial como problema de agenda pública.

Abordaje metodológico

La presente investigación ha distinguido tres dimensiones principales que se juxtaponen e interactúan. La primera se propone indagar el proceso por el cual la industrialización se convirtió en un problema. Los objetivos planteados son, en primer lugar, analizar los debates en torno a la industria durante los años previos al peronismo y analizar las raíces ideológicas de la doctrina peronista. En segundo lugar, enfocarse en el nivel de las interacciones políticas de los actores que definieron los rasgos básicos de la política industrial. Se analizan los papeles del Poder Ejecutivo, del Congreso y de las asociaciones empresarias en la definición de los objetivos e instrumentos de la política sectorial. Más específicamente, el libro examina los diferentes tipos de políticas implementadas y los mecanismos por los cuales el peronismo confeccionó su agenda. Por último, la tercera dimensión analiza el problema de la aplicación de las políticas, aspecto en el que participan primordialmente la burocracia pública y los empresarios. Distingue analíticamente entre la formulación y la aplicación de la política sectorial, ya que la aplicación de una política siempre involucra un desvío con respecto a su formulación original.

Las fuentes utilizadas son bibliografía secundaria y material legislativo como el *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, revistas donde los actores involucrados podían expresar sus ideas y sus propuestas, el diario *La Nación*, anales de la UIA, el decreto 14.630/44, entre otros.

Contenido general de la obra

En el primer capítulo, el autor trabaja la primera dimensión y sus objetivos. Durante la Segunda Guerra Mundial, se consolidó el debate en torno a los límites del modelo agroexportador. Encontraremos una descripción minuciosa en torno a la industrialización que incorpora las voces de los distintos actores que empezaron a exigir una reforma del modelo de desarrollo. Una nueva generación de ingenieros y economistas propuso un conjunto de instrumentos de política industrial para favorecer la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Sin

embargo, el interés de Perón hacia la industrialización estaba dado por la importancia de atender al mercado interno, sostenido en los objetivos sociales planeados por la doctrina peronista que surgió al calor de la doble crisis del liberalismo, tanto económico como político. El peronismo se erigió como la fuerza política capaz de otorgarle al Estado un nuevo rol de interventor de la economía y de la organización de la sociedad, en un contexto de democracia moderna que requirió una fuerte transformación institucional. Belini también analiza las raíces ideológicas de la doctrina. El pensamiento social católico es una influencia fundamental en esta, a partir del concepto de “economía social”. Se trataba de armonizar los intereses en una sociedad compleja, planteando una alternativa tanto al liberalismo económico como a las experiencias totalitarias de Europa. La intención del peronismo era poner al capital al servicio de la economía, privilegiando los intereses de la colectividad por sobre los intereses sectoriales.

El segundo capítulo aborda las dimensiones dos y tres, relacionadas con la definición de objetivos e instrumentos de la política industrial, con el rol de los empresarios en sus acciones y con la burocracia pública, manifestando un notable predominio de esta sobre la elaboración de la política industrial y bancaria. Es analizada la política industrial a partir del Primer Plan Quinquenal, por un lado, con la intervención estatal en la protección de industrias existentes y en el fomento industrializador y con la Reforma Aduanera, confirmando al Ejecutivo amplias atribuciones en materia de derechos de importación. Las crisis de 1949 y 1952 despertaron dos críticas contrapuestas. Por un lado, la presión de la SRA en cuanto al marcado sesgo antiagrario de la política industrial peronista y, por el otro, la necesidad de desarrollar la industria pesada por ser la base más sólida de todo plan real de industrialización. Esto hubiese implicado un plan de reformas estructurales del capitalismo argentino. La crisis del sector externo obligó al gobierno de Perón a desarrollar el Segundo Plan Quinquenal en 1952 con el objetivo de impulsar las actividades industriales tecnológicamente más avanzadas y la racionalización de la estructura industrial existente. Este plan estableció una jerarquía, otorgándole un lugar importante a las industrias siderúrgicas, metalmeccánicas, la producción de aluminio y productos químicos básicos. No obstante, según el autor, el plan sobrevaloraba las capacidades estatales, evidenciando una concepción nacionalista de rechazo al aporte del capital extranjero.

A lo largo del tercer capítulo, se continuará con el abordaje de la dimensión dos, en cuanto a la participación del Congreso en la elaboración de la política industrial peronista. El debate es en torno a si el Congreso fue una instancia de legitimación de la política diseñada desde el PEN o

bien si tuvo margen para proponer alternativas legislativas. Entendemos a partir de los aportes de Belini que el peronismo supo construir legitimidad social sobre la idea de que las clásicas instituciones democráticas y división de partidos entraron en decadencia, otorgándole interés a la propuesta de formas corporativistas, que según el autor acentuaron la naturaleza autoritaria del régimen. El análisis de los debates parlamentarios permite volver observables las mutaciones que padeció el régimen político y también revela que no existió un consenso común en cuanto al lugar de la industria.

El cuarto capítulo se inscribe en la dimensión número tres y busca distinguir analíticamente por qué el proyecto corporativista de Perón fracasó hasta entrada la crisis en 1952. Es decir, aquí se explicitará la distancia entre formulación y aplicación de una política sectorial. Se verá como el rol de la UIA es difícilmente desarticulable, entre otras cosas, por la escasa cohesión que presentaron los pequeños y medianos industriales en la concreción de un proyecto común. Por otro lado, las diversas estrategias desarrolladas por los industriales reflejan un actor heterogéneo, con contradicciones de clase en su interior, dadas por el tamaño, perfil y tipo de inserción en la economía. Por esto, es pertinente el análisis desde una perspectiva de la acción social. En síntesis, el capítulo argumenta el fracaso peronista en la construcción de una “comunidad organizada” y el fuerte aislamiento del Estado en el diseño de la política industrial, con escasa participación legítima de las asociaciones industriales.

El quinto capítulo abordará la dimensión tres, relativa al problema de la aplicación de las políticas, describiendo distintas medidas activas del peronismo, tales como la nacionalización del comercio exterior y la constitución de empresas públicas del Estado y sociedades mixtas. De todos modos, la presencia del Estado, con todas sus reformas institucionales, no constituyó un instrumento eficaz para favorecer el cambio estructural. Según el autor, ha habido una ausencia en la selectividad del fomento industrial, lo cual terminó reforzando la estructura existente, con base en el uso extendido de los instrumentos macroeconómicos como sostén de la política industrial; la política cambiaria y el control de las importaciones fueron los protagonistas de todo el periodo, relegando a un segundo plano el control aduanero.

El sexto capítulo aborda la implementación de la política industrial a partir del estudio del Decreto N° 14.630/44 de industrias de interés nacional. En sintonía con lo dicho, la ausencia de claros criterios de promoción industrial pudo convertir a este decreto en la herramienta ideal para alentar cualquier industria. La promoción industrial incrementó la producción con diferencias según periodos marcados por las crisis de

balanza de pagos. La puesta en práctica del decreto también robusteció la presencia de capitales extranjeros y grandes empresas nacionales. Este capítulo echa luz sobre un efecto poco estudiado: cómo, aunque la promoción industrial haya incrementado la ocupación y la producción, haya, al mismo tiempo, incrementado el surgimiento de fabricantes marginales que sobrevivieron gracias a la reducida competencia externa. Se empieza a dar el fenómeno de la empresa núcleo y sus subsidiarias o empresas periféricas, que nutren los procesos productivos de los grandes establecimientos.

Por último, el epílogo del libro condensa la tensa relación Estado-empresarios, los privilegios de los que gozaron determinadas ramas de actividad, las prioridades en materia distributiva, de pleno empleo y de inclusión de los trabajadores en la arena política, y de fondo, el paradigma desarrollista sobre el que el peronismo fundó sus reformas institucionales para la implementación de una industria nacional con eje en el mercado interno. Deudas han quedado pendientes, como la ausencia de canales de comunicación entre el Estado y los empresarios, lo que tampoco repercutió positivamente en la constitución de un Estado autónomo. El Segundo Plan Quinquenal quedará trunco por el advenimiento de una nueva dictadura militar, demostrando los claros límites tanto externos como internos de los planes del peronismo.

Conclusión

Uno de los hallazgos de este libro radica en relacionar los aspectos económicos del peronismo con las características y conformación de su doctrina, sus vínculos con las asociaciones empresarias y partidos políticos. Por otro lado, la minuciosidad con la que estudia las diferentes empresas mixtas del Estado es otro aporte relevante. En paralelo, la construcción de una mirada sociohistórica con eje en lo económico no privó de utilizar al Poder Ejecutivo y al Congreso como instituciones fundamentales que reflejaran las tensiones entre el peronismo en el gobierno y los partidos de la oposición: cómo el peronismo se valió de la paulatina censura de voces disidentes y cómo construyó legitimidad en torno a ello son también algunas de las valiosas contribuciones del libro.

Quizás, el hilo más delgado del texto se encuentra en la ausencia de una clara definición de burocracia. Qué es lo que el autor entiende por este actor colectivo es una duda que no hemos logrado saldar y hubiese sido enriquecedor contar con una definición más explícita.

Por último, queremos mencionar la profunda actualidad del abordaje de Belini. Justamente, la mirada sociohistórica permite observar que

algunos problemas de la actualidad político-económica pueden ser leídos a la luz de problemáticas generales más complejas que la coyuntura no permite ver. La reiteración de los límites al cambio estructural es, por ejemplo, un tema acuciante de la actualidad económica que encuentra raíces más allá del modelo neoliberal. Belini permite acercarnos a un razonamiento más integral de los alcances y limitaciones del desarrollo económico en una perspectiva de los actores, contemplada en el análisis social de la historia económica argentina.

Recibido: 28/6/2014

Aceptado: 8/9/2014