Claudio Belini

# Convenciendo al capital

## Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955

IMAGO MUNDI

Claudio Belini

# Convenciendo al capital

## Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955

IMAGO MUNDI

COLECCIÓN BITÁCORA ARGENTINA
Dirigida por Alejandro Falco

Claudio Belini
Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955. 1a ed. Buenos Aires: 2014.
272 p.; 15x22 cm.
ISBN 978-950-793-167-3
1. Política Argentina. 2. Economía Argentina. I. Título
CDD 320.82
Fecha de catalogación: 26/12/2013
Foto de tapa: *Perón visita Textil Oeste*, 15 de mayo de 1955. Archivo General de la Nación
©2014, Claudio Belini
©2014, Ediciones Imago Mundi
http://edicionesimagomundi.com
Diseño y armado de interior: Alberto Moyano
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina. Tirada de esta edición: 500 ejemplares

Este libro se terminó de imprimir en el mes de abril de 2014 en GuttenBook, Guiraldes 2727, San Martín, provincia de Buenos Aires, República Argentina. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo por escrito del editor.

# Índice general

Agradecimientos . . . . . IX

Introducción . . . . . XI

1 Las controversias sobre la industria y el surgimiento de las concepciones económicas peronistas . . . . . 1

2 El gobierno, la burocracia y la elaboración de la política industrial 29

3 El Parlamento y el debate sobre la política industrial . . . . 73

4 Los industriales de Perón: de la exclusión a la participación . . 107

5 La industria en los planes quinquenales. Instrumentos y resultados . . . . . 143

6 La promoción industrial peronista: las industrias de interés nacional . . . . . 185

Epílogo . . . . . 217

Bibliografía . . . . . 225

# Agradecimientos

Este libro tiene una larga historia. Mi interés sobre este tema se inició en el marco de mi tesis doctoral y se prolongó en los años siguientes. En este largo recorrido conté con la ayuda y el apoyo de muchas personas. Quiero expresar mi agradecimiento a los colegas que me impulsaron a publicar este libro. Un reconocimiento especial merecen Hilda Sabato y Juan Carlos Korol quienes guiaron este estudio y lo mejoraron con sus agudas observaciones y comentarios. Como toda investigación, esta se benefició de las críticas y sugerencias que en diversas ocasiones me brindaron colegas y amigos: Silvia Badoza, María Inés Barbero, Jordi Catalán, Alejandro Cattaruzza, Raúl García Heras, Jorge Gilbert, Aníbal Jáuregui, Bernardo Kosacoff, Mirta Zaida Lobato, Luis Alberto Romero, Marcelo Rougier, Andrés Regalsky, Jorge Schvarzer, Juan Suriano y Loris Zanatta, entre otros. El ingeniero Emilio Llorens y el profesor José Enrique Miguens, ya fallecidos, evocaron para mí esos años de esperanzas, realizaciones y desencantos. A ellos también les agradezco su ayuda y confianza.

La investigación que sustenta este libro fue realizada gracias a la colaboración y el apoyo de diversas instituciones. En primer lugar, el apoyo brindado por los miembros del Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana (PEHESA) del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani» donde desarrollo mi tarea. Además, esta investigación fue posible gracias al apoyo brindado por el CONICET, que me otorgó becas de formación de posgrado y posdoctoral. En el marco de esta última beca y durante una breve estadía en el Instituto Universitario de Historia Jaume Vicens Vives de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, completé mi investigación sobre la primera ley de promoción industrial aplicada en la Argentina entre 1944 y 1958. Deseo agradecer a su director Jaume Torras por su cálida hospitalidad, a los investigadores de esa institución, del Departament d'Història i Institucions Econòmiques de la Universitat de Barcelona y del Departamento de Geografía de la Universidad Autònoma de Barcelona, especialmente a su director Antoni Tulla.

Finalmente, quiero dejar constancia de mi agradecimiento al personal del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional, las bibliotecas Ernesto Tornquist y Raúl Prebisch del Banco Central de la República Argen-

tina, la Biblioteca del Congreso de la Nación, la Biblioteca Leopoldo H. Tettamanti de la Secretaría de Industria, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía. Con su labor silenciosa y eficiente, y con una paciencia interminable para buscar material de más de medio siglo en un país como la Argentina donde la memoria institucional es tan frágil, todos ellos han colaborado más de lo que imaginan para hacer posible este trabajo. Sin esa ayuda este libro hubiera sido imposible

La investigación es una tarea algo solitaria e imposible de realizar sin el aliento cotidiano de la familia y los amigos. Por ello y por muchas razones más, quiero agradecer el apoyo que de tantas formas me brindaron mis padres Vilma y Obdulio, mis hermanos Andrés, Eduardo y Osmar, y mis amigos. Finalmente, dedico este libro a Gustavo, que cuando ocasionalmente abandona su interés por el mundo supralunar, me pregunta cómo fueron aquellos años de la Argentina peronista.

# Introducción

En 1946 el gobierno peronista se propuso alentar 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 económicas que provenían del mercado internacional. Estos objetivos fueron acompañados por 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 sangriento derrocamiento del gobierno 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 insumos 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 en la formulación de la política? ¿Cuáles fueron las propuestas alternativas de las fuerzas opositoras? ¿Qué papel desempeñaron las entidades empresarias? Esta investigación se propone estudiar el proceso mediante el cual la cuestión industrial se convirtió, a principios de la década de 1940, en un problema de la agenda pública, se propusieron y elaboraron políticas sectoriales, y se aplicaron diversos instrumentos con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Aunque en las décadas siguientes a la caída de Perón los problemas de la industrialización concitaron el interés de historiadores y economistas, este interés no derivó en estudios específicos sobre la «política industrial» peronista.[1] Por un lado, durante la década de 1960, los principales debates girarían en torno del desempeño de la industria en el período agroexporta-

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

dor, 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 de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) 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.

En vista de ello, este libro se propone abordar el tema a partir del análisis de las políticas públicas. El trabajo parte de concebir la elaboración y aplicación de una política pública como un proceso decisional complejo mediante el cual una multiplicidad de actores como el gobierno, la burocracia, los empresarios y los partidos políticos inciden sobre sus contenidos, seleccionan los instrumentos para alcanzar los objetivos, e implementan las políticas. 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.

## Peronismo, políticas públicas e industria: un debate inconcluso

### Las interpretaciones clásicas

Las relaciones entre el peronismo, sus políticas públicas y el sector manufacturero han sido tradicionalmente objeto de agudas controversias.[2] Ya durante los años peronistas, la puesta en marcha de sus políticas públicas fue acompañada de un intenso debate y de importantes críticas. En la década de 1950, la crisis crónica de la balanza de pagos y el ciclo de marchas y contramarchas que caracterizaron el comportamiento de la economía argentina, dieron lugar a las primeras interpretaciones sobre la naturaleza de las políticas peronistas y sus límites. La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) ejerció una notable influencia sobre las primeras interpretaciones de los problemas que afrontaba el desarrollo económico. Si bien los autores influidos por la teoría del desarrollo ponían el acento en las trabas impuestas al desarrollo por el deterioro secular de los términos del intercambio, que reducía la capacidad para importar obligando a una indus-

2. Para un análisis sobre la historiografía del peronismo véase Claudio Belini y Marcelo Rougier. «Los dilemas de la historiografía económica del peronismo: certezas dudosas, vacíos persistentes. Aportes para la construcción de una agenda de investigación». En: *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Comp. por Jorge Gelman. Buenos Aires: Prometeo, 2006, págs. 350-369; sobre la historiografía de la industria, véase Claudio Belini. «La historia industrial argentina, 1870-1976: entre la crisis y la renovación». En: *Nuevo Topo*, núm. 3: Buenos Aires (septiembre de 2006), págs. 5-26.

trialización forzada pero escasamente integrada, se entendía que las políticas públicas habían sido incapaces de actuar con efectividad sobre ciertos puntos claves de la economía.[3]

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. Esta situación era el resultado de las erróneas políticas económicas aplicadas a partir de 1930. Al menos en parte, Ferrer atribuía ese fracaso a la perduración en los equipos económicos de la idea de que el motor impulsor del desarrollo hasta entonces proveniente del exterior era una condición dada.[4] Otros autores enrolados en la misma corriente, como Santiago Macario, sostuvieron que durante la posguerra el estado había desempeñado un papel «relativamente pasivo» en la definición de las políticas públicas y que el proteccionismo habían sido el resultado combinado del nacionalismo económico y de la presión empresarial. El resultado era una política caracterizada por altos niveles de protección indiscriminada y carente de un enfoque de largo plazo.[5]

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

Si bien al 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 existente para la sustitución de importaciones de ramas livianas lo que posibilitó que mediante el uso de instrumentos de política «relativamente sencillos» como la protección aduanera, el régimen de cambios y la expansión crediticia, se obtuvieran esos resultados.[6] En contraste, cuando el agotamiento de ese proceso requirió de una

3. CEPAL. *El desarrollo económico de la Argentina*. México, DF, 1959, págs. 14-27; un diagnóstico similar sobre las políticas peronistas se encuentra en el informe Prebisch de 1955. Véase BCRA. *Memoria anual (1955)*. Informes del Señor Asesor Económico y Financiero de la Presidencia de la Nación, Dr. Raúl Prebisch. Buenos Aires, 1956.

4. Aldo Ferrer. *La economía argentina*. Buenos Aires: FCE, 1963, págs. 240-241.

5. Santiago Macario. «Proteccionismo e Industrialización en América Latina». En: *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1: Buenos Aires (marzo de 1964), págs. 79-85.

6. Aldo Ferrer. *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires: FCE, 1977, págs. 14-22.

cuidadosa y activa intervención estatal destinada a realizar proyectos estratégicos, la inmadurez del sector público condujo a la apertura al capital extranjero.

Los estudios de Ferrer no profundizaron en el análisis de los instrumentos y objetivos de la política industrial peronista. En cambio, sobre la base estadística confeccionada por la CEPAL, Ferrer brindó un análisis de la macroeconomía del período que tendría gran influencia.

Otros estudiosos, entre los que se destaca Jorge Katz, concentraron su análisis en los cambios en la función de producción y la estructura industrial durante la posguerra, marcando la existencia de dos etapas, el peronismo y el período 1955-1961. En la primera etapa la expansión de la producción se habría basado fundamentalmente en la incorporación de mano de obra. En cambio, la segunda habría estado marcada por un crecimiento más acelerado de la producción y de la productividad del trabajo, asentado en la introducción de métodos de producción capital intensivos gracias a la inyección de capitales extranjeros.[7]

A finales de los años sesenta, el fortalecimiento de la perspectiva crítica de la CEPAL sobre la experiencia peronista convergía con otra interpretación realizada desde un marco teórico opuesto al estructuralismo: la teoría neoclásica. La tesis de Carlos Díaz Alejandro afirma que la política de industrialización peronista era el resultado de presiones económicas y políticas de corto plazo provenientes del movimiento obrero y de los empresarios. En este sentido, el objetivo no había sido el crecimiento industrial sino el aumento del consumo, la ocupación obrera y la seguridad económica de las masas y los empresarios aún a costa de la formación de capital.[8] 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 que se abrirían a la economía internacional a partir de la posguerra.

Esta tesis se apoyaba en el análisis de los diferentes instrumentos de política sectorial utilizados tales como el control de cambios, las políticas arancelaria y crediticia, complementados con una evaluación de su impacto a partir la incorporación de información cuantitativa. Sin embargo, algunas de las dimensiones de la política industrial son apenas indagadas tales como el manejo de las empresas públicas.

---

7. Jorge Katz. *Production Functions, Foering Investment and Growth. A study based on the Argentine Manufacturing Sector, 1946-1961*. Amsterdam: North Holland Pusblishing Company, 1969, págs. 103-138; véase también, Jorge Katz. «Características estructurales del crecimiento industrial argentino, 1946-1961». En: *Desarrollo Económico*, vol. 7, núm. 26: Buenos Aires (julio de 1967), págs. 59-76.

8. Carlos Díaz Alejandro. *Ensayos de historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975, pág. 117, 129 y ss.

Además, este análisis se basa en el presupuesto de que una menor intervención estatal habría impulsado un mayor crecimiento económico mediante el impulso de las actividades en las cuales el país tenía ventajas comparativas. También es claro el postulado de que las políticas públicas que se alejaran del objetivo de asegurar un marco institucional para la libre operatoria del mercado, eran 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 la experiencia peronista.[9] Aunque el autor se basó ampliamente en las estadísticas compiladas por la CEPAL derivó de ellas conclusiones opuestas sobre el desempeño peronista, en especial en relación con el papel del estado. Otras dimensiones de las políticas oficiales como la política de importaciones o la crediticia fueron analizadas a partir de fuentes hasta entonces inexploradas como memorias oficiales, de las cuales podía derivarse 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 el régimen de propiedad de la tierra y su desinterés por el fomento de la siderurgia. Estos límites eran el resultado de la naturaleza del gobierno peronista, que representaba los intereses de una burguesía industrial relativamente indiferenciada.

En contraposición, desde el marxismo trotskista Milcíades Peña ofrecía una visión crítica. Así, por ejemplo, basándose en información censal, señaló que fue precisamente durante el peronismo cuando la producción industrial se estancó.[10]

La evaluación crítica del desempeño peronista partía de una perspectiva opuesta sobre la naturaleza de la burguesía argentina y su papel histórico. Peña sostenía que la burguesía industrial había nacido y permanecía vinculada a la clase terrateniente por múltiples lazos.[11] En consecuencia, su ascenso no tenía efecto disruptivo alguno sobre la dominación de esta. Aún más, la burguesía local era parasitaria al lograr la maximización de sus ganancias del desarrollo combinado que caracterizaba la estructura económica del país.

9. Juan Carlos Esteban. *Imperialismo y desarrollo económico. La Argentina frente a nuevas relaciones de dependencia*. Buenos Aires: Palestra, 1961.

10. Milcíades Peña. «Crecimiento (1935-1946) y estancamiento (1947-1963) de la producción industrial argentina». En: *Industrialización y clases sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986, págs. 9-44.

11. Milcíades Peña. *Industrialización y clases sociales en Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986, pág. 164.

A pesar de las diferencias de ambas interpretaciones, 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 conflictos.[12]

El análisis de las políticas públicas que estos autores realizaron fue pronto relegado a un segundo plano en las siguientes interpretaciones realizadas bajo la tradición marxista. En efecto, a finales de la década de 1960 la naciente 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 que se combinó durante la década de 1930 con la dominación de la gran burguesía. Como tal, el peronismo constituía un movimiento político apoyado por diversos sectores sociales que intentaba continuar la expansión económica reivindicando para el estado un papel orientador e incorporando a las masas al sistema económico y político.[13]

Si bien los autores afirmaban que el predominio de la dominación burguesa con múltiples intereses en el sector agroexportador, las finanzas y la industria determinó que las políticas peronistas se asentaran sobre el dinamismo de la empresa privada, ello no daba lugar a una exploración sistemática de las mismas.

La concentración en el análisis de la naturaleza del peronismo adquiere mayor intensidad en el libro que Mónica Peralta Ramos publicó en 1978. Aquí el peronismo es presentado de manera similar, 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 capital.[14] Como Esteban, Peralta Ramos interpreta la crisis de 1952 como un momento decisivo que pone de manifiesto el agotamiento de la etapa fácil de sustitución de impor-

12. Desde una perspectiva favorable al peronismo, véase Jorge Abelardo Ramos. *Revolución y contrarrevolución en Argentina*. Buenos Aires: Amerindia, 1957; 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*. Buenos Aires: Fichas, 1974, págs. 143-153.

13. Fernando Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, DF: Siglo XXI, 1992, pág. 111. (primera edición 1969). Como coyuntura de poder, el peronismo entraría en crisis cuando la redistribución del ingreso afecte las necesidades de la acumulación de capital, principalmente en el sector hegemónico de la burguesía agroimportadora.

14. Mónica Peralta Ramos. *Acumulación de capital y crisis política en Argentina, 1930-1974*. México, DF: Siglo XXI, 1978, pág. 26.

taciones y la contradicción entre la redistribución del ingreso y la reducción de la tasa de ganancia. La necesidad de elevar esta última conducirá finalmente a la conformación de una nueva alianza apoyada por la penetración del capital extranjero en la fase de internacionalización abierta a comienzos de la década de 1950.[15]

En conjunto, los estudios inspirados en el marxismo estuvieron concentrados en develar la naturaleza y la composición de clases del peronismo.[16] De ese objetivo principal se derivaba el interés por indagar las relaciones entre la burguesía industrial y el estado, y solo en forma accesoria las políticas públicas. En realidad, con excepción de los trabajos de Esteban y Peña los estudios marxistas no aportaron nuevas indagaciones sobre las políticas oficiales y su impacto.

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. El debate continúa abierto frente a la escasez de estudios específicos sobre el tema. Adicionalmente, los problemas que presentan las estimaciones estadísticas sobre incremento de la producción industrial y la ausencia de un debate sobre esa importante cuestión, han acentuado la falta de acuerdo sobre el papel de las políticas públicas y sus efectos en el crecimiento industrial.[17]

15. 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 José Llach. «Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los gobiernos peronistas». En: *Desarrollo Económico*, vol. 15, núm. 57: Buenos Aires (1975), pág. 17.

16. Una línea de investigación estudió el 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 Carlos Portantiero. *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1971.

17. Así, por ejemplo, dos artículos recientes publicados en una misma colección presentan imágenes opuestas sobre la evolución industrial durante el peronismo. Mientras el primero sostiene que la tasa de crecimiento fue del 3 % anual, el segundo afirma que fue del 6,3 %; véase María Inés Barbero y Fernando Rocchi. «La industria, 1914-1945». En: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Vol. 9. Buenos Aires: Planeta, 2002; y Juan José Llach. «La Industria, 1945-1983». En: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Vol. 9. Buenos Aires: Planeta, 2002; una presentación de los problemas de las estimaciones estadísticas puede verse en Laura Randall. "Lies, Damn Lies end Argentine GDP". En: *Latin American Research Review*, vol. IX: Austin (1976), págs. 142-143.

## 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 de importaciones condujo a que estos y los historiadores se interesaran sobre las discusiones que treinta años antes habían preludiado su adopción en el marco de la Segunda Guerra Mundial. Estos trabajos no se centraron en el análisis de la política industrial peronista, pero constituyen un punto de referencia obligado para la indagación acerca de las causas que fueron esgrimidas por las autoridades económicas peronistas para la adopción de una política de fomento industrial orientada al mercado interno.

La discusión ha girado en torno de las interpretaciones sobre los contenidos de los proyectos industrialistas y la caracterización de la estrategia peronista. En cuanto al primer punto, estos trabajos parten del análisis de la propuesta realizada por Federico Pinedo en 1940, culminando 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 industrias livianas (los empresarios) y básicas (los militares) constituían matices dentro del grupo industrialista pero no dos concepciones antagónicas.[18] La estrategia finalmente seguida donde la autarquía no asumía un carácter absoluto, es presentada también como el resultado ante el temor por los efectos que la reanudación de las importaciones tendría 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 evitando el peligro de una orientación mercado internista.[19] Esta interpretación alcanza su mejor formulación en el trabajo de Juan José Llach convertido en la versión predominante sobre la cuestión. Cuestionando las interpretaciones que veían en el Plan Pinedo principalmente un conjunto de medidas coyunturales tendientes a hacer frente a la caída de las exportaciones de granos provocada por la guerra,[20] Llach lo concibe como una

18. Javier Villanueva. «Aspectos de la estrategia de industrialización argentina». En: *Los fragmentos del poder*. Buenos Aires: Jorge Álvarez, 1968, págs. 328-331.

19. Díaz Alejandro, *Ensayos de historia económica argentina*; Guido Di Tella. «Controversias económicas en la Argentina, 1930-1970». En: *Argentina y Australia*. Ed. por John Fogarty, Ezequiel Gallo y Héctor Diéguez. Buenos Aires: Instituto Di Tella, 1979, págs. 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, núm. 92: Buenos Aires (1984), págs. 551-558; Paul Lewis. *La crisis del capitalismo argentino*. Buenos Aires: FCE, 1993, págs. 117-124.

20. Horacio Pereyra. «Pinedo y el Plan Económico de 1940». En: *Todo es Historia*, núm. 131: Buenos Aires (abril de 1978), págs. 7-28; un crítica a la interpretación de

modificación parcial de la estrategia de desarrollo hasta entonces vigente consistente en el impulso a la industrialización orientada al mercado externo. Como tal constituiría un lúcido reconocimiento de la hegemonía de Estados Unidos y una profética visualización de los límites del mercado interno.[21]

Las discusiones en torno de la caracterización de la estrategia peronista y de los factores que explican sus rasgos principales no coinciden exactamente con las dos posturas arriba reseñadas aun cuando hay consenso en cuanto a su orientación mercado internista. Por un lado, una línea interpretativa concibe a la estrategia peronista como un proyecto tendiente a la autarquía, entendida esta como una estrategia de industrialización diversificada (Díaz Alejandro) o como un plan de desarrollo de industrias de base (Waissman, Lewis). Estos autores señalan el papel predominante de los factores internos en la determinación de las características de las políticas peronistas. Así, por ejemplo, Díaz Alejandro caracterizó a las políticas peronistas como «respuestas tardías a la Gran Depresión», cuyas raíces históricas se remontaban a las frustraciones económicas de la década de 1930, sin considerar adecuadamente las posibilidades abiertas por la reanudación del comercio internacional.

En esta línea interpretativa, Carlos Waisman presenta la postura más 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 irreal perspectiva sobre la cuestión social y el avance del comunismo. Estos temores eran totalmente infundados ya que si bien el movimiento obrero se mostraba más polarizado, no parecía orientarse hacia la izquierda. Para Waisman los factores externos no jugarían ningún papel. Incluso, sostiene que el principal problema que podía derivarse de la restauración del comercio internacional, la desocupación, no hubiera superado el alcanzado durante la Gran Depresión.[22]

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,

---

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, núm. 3: Londres (octubre de 1998), págs. 519-550.

21. Llach, «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo», págs. 524-526.

22. Carlos Waisman. *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 1987, págs. 198-206.

dentro de esta interpretación común pueden observarse algunas diferencias. Así, por ejemplo, para Villanueva la estrategia peronista se concentraría en la protección a las industrias existentes antes que en la aplicación de un programa de desarrollo previamente concebido. Ello era el resultado de la influencia que los empresarios industriales habían conquistado sobre la estructura de poder durante la década de 1930, pero también del temor reinante ante los efectos sobre la ocupación que provocaría la reanudación de importaciones.[23]

Por su parte, Guido Di Tella presenta la estrategia peronista como un camino intermedio al propiciar 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. Esta opción sería combatida por la CEPAL que propondría una política menos razonada destinada a crear una economía semiautárquica partiendo de un diagnóstico pesimista sobre el futuro de las exportaciones tradicionales.

Aunque Llach comparte la idea de que el peronismo no ambicionaba el logro de la autarquía, interpreta que la estrategia mercado internista surgiría de consideraciones ajenas a la política 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».[24] De esta forma, tanto factores internos vinculados a las necesidades de consolidación política del peronismo a través del incremento de los salarios reales, como factores externos relacionados con las presiones estadounidenses contra el mantenimiento de la neutralidad en el conflicto bélico modelaron la estrategia económica del primer peronismo.

En resumen, desde finales de la década de 1960 se ha abordado el análisis de los debates en torno a la cuestión industrial durante la guerra y la caracterización de la estrategia peronista. En relación con la primera cuestión, se enfrentaron quienes concebían que las discusiones sobre la industria no implicaban dos posturas dicotómicas claras (Villanueva) y quienes observan que ese momento fue decisivo para la evolución económica del país al enfrentar dos proyectos de industrialización antagónicos (Díaz Alejandro, Di Tella, Llach, Waisman, 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 caracteriza la estrategia peronista como un camino intermedio entre la autarquía y la industrialización exportadora (Villanueva, Di Tella, Llach) y los autores que sostienen que la estrategia peronista tendió hacia el logro de la autarquía económica (Díaz Alejandro, Waisman y Lewis). La primera

23. Villanueva, «Aspectos de la estrategia de industrialización argentina», págs. 328-331 y 347-349.

24. Llach, «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo», pág. 546.

interpretación incorpora los factores externos como condicionantes de la política peronista en tanto que la segunda sostiene que fueron consideraciones de orden interno los que determinaron la orientación de la política peronista.

## El análisis de la política industrial peronista

El primer estudio integral sobre la política industrial peronista fue realizado por Hugh Schwartz en 1967.[25] Este autor sostuvo que, a partir de 1943, se aplicaron políticas favorables a la industrialización a través del uso del crédito bancario y la protección aduanera. 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 Consejo Nacional de Desarrollo. 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 propio ISI al limitar la importación de insumos y maquinarias.

La tesis de Schwartz no fue seguida de otros trabajos que estudiaran las políticas industriales de manera integral. En cambio, algunas de sus dimensiones recibieron mayor atención, especialmente la política crediticia y el manejo de las empresas estatales. El primer tema es una de las dimensiones más indagadas de la política industrial peronista. 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 las grandes 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. Solo el objetivo de propender a una mayor distribución del crédito hacia el Interior habría obtenido ciertos resultados.[26]

25. Hugh Schwartz. *The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958*. 2 vols. University of Yale, 1967.

26. Oscar Altimir, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille. «Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra». En: *Desarrollo Económico*, vol. 7, núm. 25: Buenos Aires (1967), págs. 894-907.

A finales de la década de 1990, nuevos trabajos que emplearon los archivos del Banco Industrial permitieron echar luz sobre esta temática central. En diversos trabajos Girbal ha señalado que la política crediticia del peronismo tendió a beneficiar a las industrias más tradicionales como los frigoríficos, las fábricas de tanino, las bodegas, los ingenios azucareros y las empresas textiles. Al mismo tiempo, apartándose de su objetivo proclamado, la distribución del crédito, lejos de beneficiar al interior y propender a una descentralización industrial, el banco financió principalmente las actividades del cordón industrial bonaerense.[27]

Por su parte, Rougier ha sostenido que lejos de convertirse en un banco de inversión el Banco Industrial se volcó a financiar los crecientes gastos corrientes de las empresas ya establecidas. Al mismo tiempo, 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. Por último, a partir del análisis de la distribución del crédito entre sectores y empresas, este autor ha destacado la ausencia de una clara política crediticia.[28]

El estudio de las empresas públicas industriales, muchas de las cuales surgieron durante el peronismo, ha merecido una menor atención de los analistas, en parte debido a la dificultad para acceder a las fuentes primarias. También aquí los aportes de Altimir, Santamaría y Sourrouille constituyen el punto de partida. Se trata de aproximaciones al tema ya que solo presentan una visión de largo plazo con escasas referencias a la etapa peronista. Según estos autores, las empresas públicas, a excepción de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA), tuvieron un escaso papel en el proceso de industrialización. Así, por ejemplo, aunque la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del estado (IAME) pretendió tener un perfil comercial, solo constituyó una etapa experimental de la industria automotriz.[29]

El análisis de la experiencia IAME fue retomado por Angueira y Tonini, quienes asociaron su fracaso a la venta de la planta de tractores a FIAT y el

27. Noemí Girbal-Blacha. *Una relectura de la economía peronista (1946-1955). Crédito, región y diversificación productiva*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1996; y Noemí Girbal-Blacha. *Mitos, paradojas y realidades. La Argentina peronista, 1946-1955*. Bernal: UNQ, 2003.

28. Marcelo Rougier. *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo. 1944-1955*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, 2001; Marcelo Rougier. «Crédito e industria en tiempos de Perón». En: *Revista de Historia Industrial*, núm. 35: Barcelona (2007), págs. 79-112.

29. Oscar Altimir, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille. «Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra». En: *Desarrollo Económico*, vol. 6, núm. 21: Buenos Aires (1966), págs. 476-477.

arribo de la empresa estadounidense Kaiser.[30] 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 estudiaron al ente desde la perspectiva de la empresa, ni indagaron la política oficial hacia el sector. Por nuestra parte, los estudios sobre el desempeño de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) y de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) ha remarcado los avances del estado como empresario y, al mismo tiempo, los límites de su accionar y su papel menor en las transformaciones del sector manufacturero durante la posguerra.[31]

En relación a la política industrial, una serie de estudios ha sostenido que las políticas peronistas no tuvieron inicialmente una orientación ni marcadamente proindustrial ni antiexportadora. Según esta visión, el gobierno peronista auspició la industrialización solo como respuesta a la crisis del sector externo a partir de 1949. Y aunque a partir de entonces se pusieron en marcha un variado conjunto de instrumentos con el objeto de alentar el crecimiento manufacturero, estos no cristalizaron en un sistema de promoción industrial ordenado.[32] Más recientemente hemos evaluado los objetivos y los logros de la política sectorial a partir del análisis de seis industrias o ramas que tenían entonces un peso importante en la estructura industrial o bien que desempeñarían un papel clave en el patrón de crecimiento industrial a partir de 1950. El estudio de las políticas específicas y

30. María del Carmen Angueira y Alicia Tonini. *Capitalismo de Estado, 1927-1956*. Buenos Aires: CEAL, 1986; recientemente se ha interpretado esta experiencia como exponente de las contradicciones de la política económica peronista con el abandono del nacionalismo y la apuesta al capital extranjero «sin la densidad teórica del tándem desarrollista Frondizi-Frigerio». Mario Racanello. «IAME y la lógica de la política económica peronista». En: *América Latina en la Historia Económica*: México, DF (mayo-julio de 2013), págs. 177-221.

31. Claudio Belini. «DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955». En: *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 161: Buenos Aires (abril-junio de 2001), págs. 97-119; Claudio Belini. «La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958». En: *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2007; Claudio Belini y Marcelo Rougier. *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial, 2008.

32. Richard Mallon y Juan Sourrouille. *La política económica en una sociedad conflictiva*. Buenos Aires: Amorrortu, 1976, pág. 115 y ss; Adolfo Dorfman. *Cincuenta años de industrialización en Argentina*. Buenos Aires: Solar, 1983, págs. 531-536; y Jorge Katz y Bernardo Kosacoff. *El proceso de industrialización en Argentina. Evolución, retroceso y prospectiva*. Bueno Aires: CEAL y CEPAL, 1989, págs. 49-52; una interpretación opuesta que sostiene que el peronismo buscó reconstruir la relación especial con Gran Bretaña y que luego de 1947 revirtió sus políticas proindustriales se encuentra en Jorge Schvarzer. *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta, 1996, págs. 195-218.

de su impacto, nos ha permitido afirmar que si bien el peronismo marcó un corte en relación a la política industrial, hasta comienzos de la década de 1950 estas no tuvieron como eje la autarquía ni el desarrollo de las industrias básicas. Si bien las dificultades que afrontó la economía argentina a partir de 1949 condujeron a las autoridades públicas a diseñar políticas más ordenadas, también condicionaron su impacto e impusieron importantes límites al cambio estructural.[33]

Otras de las dimensiones que ha recibido atención creciente ha sido el vínculo entre los empresarios y el gobierno de Perón. Entre ellos se destacan el reciente libro de James Brennan y Marcelo Rougier sobre el empresariado del interior del país y la constitución de la Confederación General Económica (CGE), que constituye el análisis más abarcativo sobre el tema; el estudio comparado de Aníbal Jáuregui sobre los empresarios en Argentina y Brasil; y el análisis de Ricardo Sidicaro sobre los vínculos entre los empresarios y el peronismo entre el ascenso de Perón y el menemismo.[34]

## Algunas cuestiones de orden teórico y metodológico

Como dijimos, este libro se propone analizar el proceso de elaboración y de aplicación de la política industrial, completando el análisis realizado en *La industria peronista*.[35] En este plano, el libro se inscribe en una serie de investigaciones que, con diferentes marcos teóricos, desde hace ya algún tiempo vienen renovando las interpretaciones sobre el estado, las políticas públicas y los actores sociales durante el peronismo.[36]

En este trabajo partimos de concebir la elaboración de la política pública como un proceso decisional complejo donde participan una multiplicidad

33. Claudio Belini. *La industria peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

34. 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»*, núm. 15: Buenos Aires (1997), págs. 101-141; Ricardo Sidicaro. *Los tres peronismos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003; Aníbal Jáuregui. «Prometeo encadenado: los industriales y el gobierno peronista». En: *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004, págs. 47-71; James Brennan y Marcelo Rougier. *The Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*. Pennsylvania: PUP, 2009.

35. Belini, *La industria peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*.

36. Anahí Ballent. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires*. Bernal: UNQ, 2005; Patricia Berrotarán. *Del plan a la planificación*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2003; Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier, comps. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004; Carolina Biernat. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos, 2007; Karina Ramaccioti. *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos, 2009, entre otros.

de actores políticos, sociales y económicos tales como el Poder Ejecutivo, el Parlamento, los empresarios, la burocracia, los expertos y la prensa. Por supuesto, estos actores están dotados de recursos económicos e institucionales desiguales, que les confiere un poder desigual a la hora de intervenir en este complejo proceso.[37]

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 tres 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 oficiales.

Una segunda 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 Congreso y las organizaciones empresariales en la definición de los objetivos e instrumentos de la política sectorial. 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 económicos y sociales involucrados.

Por último, una tercera 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 problemática, 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 es 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 formu-

37. Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP, 1991.

lada y la capacidad de la burocracia, 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 impacto.[38]

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 actores principales. La naturaleza de las relaciones entre el estado y los empresarios ha merecido una atención creciente por parte de historiadores, sociólogos y economistas, quienes la han explorado tanto a nivel teórico como histórico.[39] 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 siglo XX. Según esta interpretación, la efectividad de las políticas públicas no dependió solo 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 la política industrial y sancionar su incumplimiento.[40]

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 empresarios 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 estatal es débil al proveer

38. La literatura sobre la implementación de políticas públicas es extensa e imposible de citar aquí. Para una introducción puede consultarse Luis Aguilar Villanueva, ed. *La implementación de las políticas públicas*. México, DF: Porrúa, 1996; un modelo complejo es ofrecido por Martin Rein y Francine Rabinobitz. «La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción». En: *La implementación de las políticas públicas*. Ed. por Luis Aguilar Villanueva. México, DF: Porrúa, 1996, págs. 147-184.

39. Stephen Haggard, Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider. «Theories of Business and Business-State Relations». En: *Business and The State in Developing Countries*. Ed. por Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider. Ithaca: Cornell University, 1997, págs. 36-60; 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, núm. 153: Buenos Aires (1999), págs. 45-75.

40. Peter Evans. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: PUP, 1995.

de canales de información y aplicar sanciones frente al incumplimiento de las empresas.[41]

## Un recorrido por el libro

De acuerdo con los presupuestos teóricos expuestos en torno de la elaboración de políticas, la investigación responde a las tres dimensiones de análisis señaladas. En el primer capítulo se analizan los debates sobre la industrialización que tuvieron lugar durante los años cuarenta. Analizo las controversias que, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, protagonizaron un nutrido grupo de ingenieros, economistas, industriales, oficiales de las fuerzas armadas, dirigentes empresariales y funcionarios públicos. Estos debates definieron una «cuestión industrial» y ofrecieron un conjunto de propuestas y soluciones a los problemas económicos que la Argentina enfrentaba entonces y un diagnóstico sobre su futuro en la posguerra. Luego se examinan las concepciones peronistas sobre el papel del estado, de la industria y de los empresarios, que fueron recogidas por lo que el peronismo denominó como doctrina. El capítulo analiza las raíces ideológicas de estas concepciones, así como sus cambios. Si bien las concepciones económicas del peronismo distaron de constituir un cuerpo de ideas complejo y ordenado, una «ideología», construyeron una visión sobre la sociedad y sobre los problemas económicos que ejercieron influencia no desdeñable sobre los hacedores de la política industrial del peronismo.

El segundo capítulo estudia el lugar del gobierno en la elaboración de la política industrial. Se argumenta que hasta 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, entre los que se destaca el rol clave otorgado a la burocracia como hacedora de la política pública y las tendencias a la concentración de facultades de gobierno. Se estudian los mecanismos mediante los cuales el gobierno de Perón confeccionó su agenda y determinó los objetivos y los instrumentos de la política sectorial. Este análisis es realizado en los dos momentos claves de puesta en marcha de la política: 1946 y 1952.

El análisis del papel desempeñado por el Parlamento es el objetivo del tercer capítulo. Se argumenta que en los años iniciales del peronismo el Congreso asumió un rol activo en la definición de la política sectorial mediante la reforma de los proyectos oficiales o bien a través de la presentación de iniciativas propias. Este estudio permite acercarnos a las ideas sobre el papel y su papel en la economía argentina que sostenían los partidos políticos durante la primera década de la posguerra. Como tendré oca-

41. Ben Ross Schneider y Sylvia Maxfield. «Business, the State and Economic Performance in Developing Countries». En: *Business and The State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1997, págs. 3-35.

sión de demostrar, las formulaciones sobre el tema tenían fuertes raíces con el pasado y recogían muy parcialmente algunos de los tópicos propios de las teorías sobre el desarrollo económico que estaban entonces en plena elaboración. Por otra parte, este capítulo aborda los efectos que tuvieron las transformaciones del sistema político a comienzos de la década de 1950 sobre la dinámica de la labor legislativa, que terminaron por convertir al Congreso en una institución ratificadora de las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo.

El estudio de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones empresarias es el objetivo del cuarto capítulo. Se sostiene que durante la primera presidencia el conflicto que enfrentó al naciente peronismo con la Unión Industrial Argentina (UIA) 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 gobierno de Perón apoyó el surgimiento de la Confederación General de la Industria (CGI) y le confirió un papel importante en la elaboración de la política sectorial. Aun entonces, el grado de realización del modelo corporativista fue limitado.

El quinto capítulo ofrece un análisis de los instrumentos y objetivos de la política industrial peronista. Se examinan las políticas crediticia, arancelaria, cambiaria, el tratamiento de la inversión extranjera y del estado empresario. Este capítulo ofrece una mirada general sobre los instrumentos de la política industrial peronista, con excepción de la primera ley de promoción industrial que se estudia en el siguiente capítulo, marcando los cortes existentes con respecto al período anterior a 1943. El estudio se completa con un análisis de los objetivos impuestos en el Primer y Segundo Plan Quinquenal.

Por último, en el sexto capítulo abordamos la implementación de la política industrial a partir de un estudio de caso: el decreto 14.630/44 de industrias de interés nacional. La investigación estudia los antecedentes y la elaboración de la ley que estableció el primer régimen de promoción industrial de la Argentina. Se analiza la implementación del sistema, el papel de los actores económicos involucrados, las actividades fomentadas y el impacto que la promoción industrial tuvo sobre un conjunto de actividades manufactureras. Este capítulo ofrece evidencia adicional a los cinco estudios sectoriales presentados en mi anterior libro sobre el tema: *La industria peronista*. Finalmente, este estudio concluye con algunas consideraciones generales sobre la elaboración e implementación de la política industrial durante el gobierno de Perón.